Entwicklung und Arten der Gemeindeangehörigkeit in Baden

Ein Beitrag zur Geschichte des badischen Gemeindeverfassungsrechts

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Universität Freiburg im Breisgau

vorgelegt von

Adolf Welle

Referendar aus Oberkirch

1935

Druck: Handelsdruckerei C. Trute, Quakenbrück i. H.

Referent:
Geh. Justizrat Universitätsprofessor
Dr. Wilhelm van Calker
in Freiburg im Breisgau.

Meinen Eltern in Dankbarkeit!

Inhalts-Verzeichnis.

Abkürzungen.

AF.	Alte Folge.
Art.	Artikel.
BRG.	Bürgerrechtsgesetz.
Const. Ed. (CE.)	Constitutions-Edict.
GemO.	Gemeindeordnung.
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt.
HIR.	Hofraths-Instructionen.
RegBl.	Regierungsblatt.
RGBl.	Reichsgesetzblatt.
ZGO.	Zeitschrift für Geschichte des Oberrheins.

Einleitung.

Unter Gemeindeangehörigkeit versteht man — vorbehaltlich besonderer Regelung — nach dem Sprachgebrauch des deutschen Staatsrechts grundsätzlich die Gesamtheit aller auf dem öffentlichen Recht beruhenden verbandsrechtlichen Beziehungen eines Einzelnen zu einer Gemeinde.

Im badischen Recht hat der Begriff „Gemeindeangehörigkeit" bezw. „Gemeindeangehöriger" erstmals in der Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 eine ausdrückliche rechtliche Ausprägung erfahren[1]. Die badische Gemeindegesetzgebung des 19. Jahrhunderts kennt den Begriff als solchen nicht. Sie gliedert die auf der Gemarkung einer Gemeinde ansässigen Personen (die Gemeindebewohner) in verschiedene Gruppen, die nicht alle in dem gleichen Verhältnis persönlicher und rechtlicher Zugehörigkeit zur Gemeinde stehen. Die Vollmitgliedschaft in der Gemeinde wird nur durch den Besitz des Bürgerrechts vermittelt. Die nichtbürgerberechtigten Einwohner sind demgegenüber Gemeindemitglieder minderen Rechts oder stehen überhaupt nicht in dem Verhältnis verbandsrechtlicher Zugehörigkeit zur Gemeinde. Diese Zweiteilung läßt sich — wenn auch durch die jeweiligen Zeitverhältnisse verschieden gestaltet — bis in die Anfänge des Gemeindeverfassungsrechts zurück verfolgen. Neben diesen beiden Haupttypen (Bürgergemeinde und Einwohnergemeinde) finden sich aber noch andere Erscheinungsformen der Verbundenheit einer Person mit einer Gemeinde. Es kann jemand, ohne im Besitz des Bürgerrechts zu sein oder auf der Gemarkung zu wohnen, durch Besitz von Grundstücken oder gewerblichen Anlagen in der Gemeinde zu der letzteren in verbandsrechtliche Beziehungen treten (Ausmärker, Forensen). Oder man kann die Gemeindebewohner auch danach eingruppieren, inwieweit sie zur Teilnahme an der Bildung des Gemeindewillens, zur Mitwirkung bei der Bestellung der Gemeindeorgane u. a. befugt sind; im letzteren Falle spricht man von der politischen Gemeinde bezw. der politischen Gemeindeangehörigkeit. Unter einem anderen Gesichts-

[1] § 11 Abs. 1 GemO. bezeichnet denjenigen als „Gemeindeangehörigen", der „auf der Gemarkung der Gemeinde wohnt."

punkt gesehen spricht man von einer armenrechtlichen Gemeindeangehörigkeit im Sinne eines Anspruchs der Verbandsangehörigen auf gewisse Leistungen der Gemeinde im Falle der Hilfsbedürftigkeit („Unterstützungswohnsitz", „Heimat"). Der Vollständigkeit halber muß in diesem Zusammenhang auch noch das Ehrenbürgerrecht und seine Bedeutung für die Gemeindeangehörigkeit erwähnt werden.

Man darf nun jedoch nicht glauben, daß die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Gemeinden und damit die Rechtsverhältnisse der verschiedenartigen Formen und Arten von Gemeindeangehörigkeit in staatlichen Gesetzen jeweils geregelt worden sind. Ein solcher Zustand besteht in Baden — wie auch anderwärts — erst seit wenig mehr als hundert Jahren. Als erster badischer Versuch einer Kodifikation der Gemeindegesetzgebung kann die im Jahre 1760 für die Markgrafschaft Baden-Durlach erlassene „Kommun-Ordnung" [2]/[3] angesprochen werden [4]. Dann enthalten erst wieder die für das „Hofraths-Kollegium der Markgrafschaft Baden" bestimmten „Hofraths-Instructionen" (HJR.) vom 28. Juli 1794 einige Vorschriften, die sich mit der Gemeindeverfassung und der Gemeindeangehörigkeit befassen. Die erste umfassende Regelung der Rechtsverhältnisse der badischen Gemeinden fällt in das erste Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts, in die Zeit der Begründung des Großherzogtums. Im Vordergrund stehen hierbei die in den Jahren 1807—1809 erlassenen sieben „Constitutions-Edickte" (CE.). Von diesen befassen sich zwei, das II. und das VI. mit der rechtlichen Stellung der Gemeinden und den Rechtsverhältnissen der Gemeindeangehörigen [5].

---

[2] Abgedruckt bei Gerstlacher: Sammlung aller Baden-Durlach'schen Anstalten und Verordnungen, Karlsruhe 1773/74, 3 Bände.

[3] Sie galt nach der im Jahre 1771 erfolgten Vereinigung der Baden-Badischen mit der Baden-Durlach'schen Linie im Gebiet der gesamten Markgrafschaft Baden. Obwohl sie zunächst nur eine Anweisung sein sollte, nach welcher bei der Verwaltung und Verrechnung der Güter und Einkünfte einer Dorfgemeinde zu achten sei, enthielt sie dennoch eine ganze Reihe das Gemeindewesen betreffender grundsätzlicher Normen; an deren Spitze stand der Grundsatz weitgehendster staatlicher Bevormundung der gemeindlichen Vermögensverwaltung. Ueber die Rechtsverhältnisse der Gemeindebewohner ist darin kaum etwas von Bedeutung ausgeführt.

[4] Einzelne zeitlich früher liegende gemeinderechtliche Bestimmungen sind enthalten in einer Landsordnung vom Jahre 1517 für die Herrschaften Badenweiler, Sausenberg und Rötteln, 1559 revidiert und später (1622) unter dem Titel: „Der Markgrafschaft Baden und Hachberg gemeine Landsordnung" im gesamten Baden-Durlach'schen Gebiet eingeführt. In der Markgrafschaft Baden-Baden galt eine damals nur handschriftich vorhandene Landsordnung von 1588.

[5] II. Const. Edict vom 14. Juli 1807, die Gemeinheiten, Körperschaften und Staatsanstalten betr., RegBl. Nr. XXVI.

VI. Const. Edict vom 4. Juni 1808, die Grundverfassung der verschiedenen Stände betr.,, RegBl. Nr. XVIII.

Wenn man sich ein Bild von den vordem herrschenden Rechtsverhältnissen in den Städten und Landgemeinden machen will, müßte man in den alten Stadtrechten, den örtlichen Satzungen, Freibriefen und sonstigen Rechtsquellen (Gewohnheitsrecht), seit dem Erstarken der Landeshoheit auch in den behördlichen Anordnungen nachspüren. Dabei darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Regelung meist nur für ein einzelnes Territorium oder gar nur für einen bestimmten Ort erfolgte. Das Ergebnis wäre ein buntes Mosaik von Erscheinungen, die mindestens ebensosehr die Grundlage für eine kulturgeschichtliche wie für eine rechtliche Darstellung sein würden. Die Kenntnis der historischen Entwicklung ist aber erforderlich, wenn man das neuere Gemeindeverfassungsrecht, insbesondere das des 19. Jahrhunderts in seinen Wurzeln verstehen will. Die Sammlung und Zusammenfassung all des vorhandenen Materials — das bedarf keiner besonderen Hervorhebung — würde Jahre erfordern. Im Rahmen dieser Untersuchung kann es sich daher nur darum handeln, die schon oben angedeuteten verschiedenen Formen von Gemeindeangehörigkeit — soweit geboten unter Beiziehung historischer Belege — in Umrissen zu skizzieren und auf diese Weise die mit dem Thema zusammenhängenden Fragen aufzurollen.

Rein methodisch ließen sich bei der Behandlung des Themas zwei Wege denken: eine Darstellung der während eines bestimmten Zeitabschnittes nebeneinander bestehenden Arten von Gemeindezugehörigkeit (im weiteren Sinne), also etwa die Rechtsverhältnisse vor dem VI. Const.-Edict, von hier bis zu den großen Gemeindegesetzen des Jahres 1831 uff. (horizontaler Aufbau). Damit ist aber eine gewisse Gefahr der Unübersichtlichkeit verbunden. Zweckmäßiger erscheint es, die hauptsächlichsten Typen der Gemeindeangehörigkeit — Bürgergemeinde, Einwohnergemeinde, Heimatgemeinde, politische Gemeinde etc. — in Längsschnitten einzeln zu behandeln; die Linie der geschichtlichen Entwicklung läßt sich auf diese Weise deutlicher herausheben (vertikaler Aufbau). Dieser letztere Weg wurde auch bei der vorliegenden Untersuchung eingeschlagen.

1. Kapitel: Die Bürgergemeinde.

I. Abschnitt: Die geschichtliche Entwicklung bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts.

A. Die Verhältnisse in den Landgemeinden*.

Die Gemeinde ist nächst der Familie die ursprünglichste Form menschlichen Zusammenlebens[1]. „Sobald eine bestimmte Menschengruppe auf einem bestimmten Gebiete seßhaft wird, entsteht die Gemeinde, sei es in genossenschaftlicher, sei es in herrschaftlicher Form der Organisation" (H. Preuß, Art. „Gemeinde" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften). Als Organisation der örtlichen Gemeinschaft[2] entsteht sie erst, nachdem ein Volksstamm seßhaft geworden ist und der Ackerbau, wenn auch neben Viehzucht und Jagd, als hauptsächlichster Wirtschaftszweig betrieben wird[3]. Soweit die spärlich vorhandenen Quellen bis in die Anfänge der Entwicklung zurückführen, zeigt sich, daß die ursprünglichen Gemeinschaften überwiegend familienrechtlicher Natur sind[4]. Es ist die familienrechtliche Verbindung der Blutsverwandten, also der Sippe, die allein oder zusammen mit benachbarten Geschlechtsverbänden nach erfolgter Ansiedlung ein Stück Land, die Mark, sich aneignet, um es (nach weiter unten zu erörternden Grundsätzen) zu bewirtschaften. Damit hat sich in der Sippe allerdings eine wesentliche Wandlung vollzogen. Sie ist jetzt nicht mehr allein ein Zusammenschluß von Blutsverwandten, sie ist auch zu einem agrarischen Verband, zu einem Wirtschafts- und

---

* Als Literatur für diesen Abschnitt wurden außer den in den nachfolgenden Anmerkungen enthaltenen literar. Quellen vornehmlich die im Literaturverzeichnis (Anhang) angeführten Werke von Brunner, Bluntschli, Brunner-v. Schwerin, v. Gierke, v. Maurer und Schröder-v. Künßberg benützt.

[1] Einen ähnlichen Gedanken spricht auch der § 1 des II. Const. Edicts aus.

[2] Löning, Art. „Gemeinde" in Bluntschlis Staatswörterbuch, Erster Band 1869, S. 736.

[3] Löning, a. a. O. S. 740.

Ansiedlungsverband geworden. Zu der ursprünglich nur personenrechtlichen Zusammengehörigkeit der Sippegenossen ist mit der Zeit eine besondere Form dinglicher Gesamtberechtigung an Grund und Boden getreten. Wir haben hier die Anfänge der im germanischen Recht heimischen Genossenschaftsbildung vor uns.

Die Ansiedlung vollzieht sich in zwei Formen. In Gebirgsgegenden, wo das Klima rauher und die Bewirtschaftung schwieriger ist, überwiegt am Anfang die Siedlung in Einzelhöfen; die genossenschaftliche Gemeinschaft beschränkt sich dann nur auf gemeinsame Nutzung von Wald und Viehweide. Ein solcher Einzelhof ist aber oft der Kern einer späteren Gemeindesiedlung, in welcher das Geschlecht des ursprünglichen Ansiedlers nicht selten das herrschende bleibt und an der Spitze der Gemeinde steht. Daraus erklärt sich auch, daß manche alte Ortsbezeichnungen auf den Namen einer Person zurückzuführen sind [5]. Viel häufiger ist aber der Zusammenschluß zu geschlossenen räumlichen Verbänden, den sog. Markgenossenschaften. Diese fallen in der Regel mit den Dorfschaften als den bei den Germanen am meisten verbreiteten Siedlungsverbänden zusammen [6]. Ihr dingliches Substrat ist — wie schon bemerkt — das in ihrem Eigentum stehende Land, die Mark, auf welcher Ackerbau als eine genossenschaftliche Angelegenheit betrieben wird [7]. In diesen ländlichen Gemeinschaften von Bauern sind die Anfänge unserer Gemeinwesen zu erblicken.

Bei der Gründung der Dorfschaft wird deren Gebiet durchweg in drei rechtlich verschieden gestaltete Bestandteile gegliedert: der Dorfraum besteht neben den der Allgemeinheit zur Verfügung stehenden Straßen und Plätzen aus den den Markgenossen zu freiem Sondereigentum überlassenen Hofstellen [8]. Die für den Ackerbau bestimmte Feldmark, „das dem Pfluge und der Sense unterworfene Kulturland“ [9], steht ursprünglich im Eigentum der Gesamtheit der Markgenossen und wird, anfänglich zu gleichen Teilen, den Genossen zur zeitlich beschränkten Sondernutzung zugewiesen. Mit der Zeit (etwa nach der Völkerwanderung) verwandelt sich dieses Sondernutzungsrecht an den inzwischen ständig überlassenen Ackerlosen in ein Sondereigentum der einzelnen Hofstellenbesitzer. Das ehemalige Gesamtrecht der Genossen tritt nur noch im Flurzwang in Erscheinung. Der übrige Teil der Gemarkung, die Allmende, (die Mark i. e. S.), wozu insbesondere Wald, Weide, Wasser, Moor, Bruch

---

[4] Löning, a. a. O. S. 739. Mittermaier, Art. „Gemeinde“ im Staatslexikon von v. Rotteck und Welcker, Band 6 (1862), S. 259.

[5] Mittermaier, a. a. O. S. 260.

[6] v. Schwerin, Grundzüge des deutschen Privatrechts, 2. Auflage 1928, S. 41.

[7] Löning, a. a. O. S. 740.

[8] v. Gierke, Privatrecht I, S. 578 ff.; Löning, a. a. O. S. 740.

[9] W. Merk, Badisches Gemarkungsrecht, S. 15.

u. a. gehören, steht im Gesamteigentum der Genossen. Daran hat jeder Genosse ein Nutzungsrecht; er übt dort die Jagd-, Weide-, Holzungs- und Rodungsgerechtigkeit aus, anfänglich, solange nichtbebautes Land in Fülle vorhanden ist, je nach Bedarf und in unbeschränkter Ausdehnung, später in einem nach der Viehzahl oder sonstwie beschränkten Umfange. Dieses Nutzungsrecht ist praktisch eine Art Zubehör zum Sondereigentum des Markgenossen. Der sich so ergebende Anteil des einzelnen Genossen an Grund und Boden (Hofstätte, Ackerland und Allmende) bildet eine wirtschaftliche Einheit und wird mit dem Ausdruck „Hufe" zusammengefaßt [10].

Wenn sonach die Markgenossenschaft in erster Linie ein wirtschaftlicher Verband ist, dessen vorzüglichste Aufgabe in der Bewirtschaftung des gemeinsamen Grundvermögens besteht, so darf daneben doch nicht übersehen werden, daß sie als unterstes Glied der Volks- und Stammesorganisation eine Reihe von Funktionen zu erfüllen hat, denen wir heute öffentlich-rechtlichen Charakter zusprechen würden. Sie steht im Mittelpunkt nicht nur der wirtschaftlichen, sondern auch der sozialen und rechtlichen Verhältnisse. Sie ist unterste Instanz in der Gerichtsbarkeit, sie hat den Genossen durch einen gemeinsamen Frieden gegen Angriffe von außen zu schützen und alle gemeinsamen Angelegenheiten zu ordnen [11]. Die politische Seite der Gemeinschaft wird damit bereits sichtbar.

Im Zusammenhang mit dieser Untersuchung ist nun insbesondere die Frage von Bedeutung: wann ist jemand Mitglied der Markgenossenschaft oder (wie wir später sagen werden) der Landgemeinde, auf welchen Voraussetzungen beruhte die Mitgliedschaft?

Die Glieder der Markgenossenschaft, die Markgenossen (märker, gemeiner, gewerte leute, erfexen, vicini, villani, commarcani, consortes etc.) [12] erwerben in ältester Zeit die Mitgliedschaft durch die Teilnahme an der gemeinsamen Siedlung [13]. Diese ist aber — wie schon angedeutet — anfänglich Sache des Geschlechtsverbandes. Daraus erklärt sich auch, daß die Markgenossen ursprünglich zugleich Verwandte sind. Die Zugehörigkeit zu diesem persönlichen Verbande ist Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur Eigentumsgemeinschaft und für den damit verbundenen Anspruch auf die Hufe [14]. Später kehrt sich das Verhältnis um: vollberechtigte Genossen sind nur die Eigentümer einer Hufe, einer Hofstätte, die „Flammer und Feurer hinter der Mark" [15]. Die Hufe ist Grund und Voraussetzung der Mitgliedschaft in der Markgenossenschaft oder Gemeinde. Zum Erwerbe einer Hufe kommt aber nur, wer von einem Markgenossen abstammt oder durch besonderen Märkerbeschluß in die Gemeinschaft aufge-

---

[10] v. Gierke, Priv. Recht I S. 580; v. Schwerin, Priv. Recht, S. 42.
[11] Löning, a. a. O. S. 740.
[12] v. Schwerin, Priv. Recht, S. 40 ff.
[13] v. Schwerin, Priv. Recht, S. 42.
[14] v. Schwerin, Priv. Recht, S. 42.
[15] Hübner, Grundzüge des deutschen Privatrechts, 5. Auflage 1930, S. 135.

nommen worden ist. Nach älterem Recht muß ein solcher Beschluß einstimmig gefaßt werden. Noch in fränkischer Zeit vermag der Widerspruch auch nur eines Genossen den Erwerb einer Hufe und damit die Gemeindemitgliedschaft zu verhindern [16], oder es kann jeder Genosse binnen Jahresfrist der Niederlassung eines Fremden widersprechen [17]. Auch wird der Hufenerwerb meist noch an andere Erfordernisse geknüpft: z. B. Wartezeit, eigener Haushalt (eigenes Feuer und eigener Rauch), Wohnsitz in der Markung u. a. [18]. Die Mitglieder der Gemeinschaft haben anfänglich gleiche Rechte und Pflichten [19]. Die weitere Entwicklung des Privateigentums ist aber auf die ursprüngliche Gleichheit des Hufenbesitzes nicht ohne Einfluß. Die Zulässigkeit von Teilungen hat die Entstehung von größerem und kleinerem Grundbesitz zur Folge; solche Teilungen von Hufen werden insbesondere dann erforderlich, wenn der zur Verteilung unter die Genossen zur Verfügung stehende Boden bereits vergeben ist [20]. Es entstehen Halbhufen, Drittelshufen usf. Dadurch treten neben die Besitzer von Vollhufen, also neben die Vollbauern oder Vollspänner die Halbbauern, Halbspänner etc. Ihrem geringeren Grundbesitz entspricht, alter germanischer Rechtsauffassung gemäß, ein geringeres Mitgliedschaftsrecht in der Markgenossenschaft, das sich insbesondere bei der Stimmgebung auswirkte. Für die Halbbauern wird vielfach auch die Bezeichnung „Hintersassen“ gebraucht.

Am Anfang steht also — genau wie dies auch nachher bei den städtischen Gemeinwesen festzustellen sein wird — das Prinzip der Real- oder Grundbesitzergemeinde: die Mitgliedschaft in der Markgenossenschaft oder Gemeinde ist an den Grund und Boden gebunden, aber mit den schon angedeuteten Unterschieden: teils ist die Vollmitgliedschaft an eine Hufe ganz bestimmten Umfangs (Mindestgröße) gebunden; dann gliedern sich die Dorfmitglieder je nach der Größe des Hufenbesitzes in verschiedene Klassen mit abgestuften Rechten und Pflichten, teils ruht die Mitgliedschaft auf einer der altberechtigten Hofstätten, teils wird sie schon durch Grundbesitz beliebigen Umfangs vermittelt [21].

Demgegenüber sind die übrigen Bewohner der Mark (Einwohner) [22], die sog. Schutzgenossen, keine Mitglieder der Markgenossenschaft oder Gemeinde [23].

---

[16] v. Schwerin, Priv. Recht, S. 42.

[17] Dem salischen Recht war eine ähnliche Regelung bekannt, Lex Salica 45, 1: Si quis super alterum in villa migrare voluerit, si unus vel aliquis de ipsis, qui in villa consistunt, eum suscipere voluerit, si vel unus exstiterit, qui contradicat, migrandi ibidem licentiam non habebit.

[18] v. Schwerin, a. a. O. S. 42.

[19] Löning, a. a. O. S. 740.

[20] v. Schwerin, a. a. O. S. 42.

[21] v. Schwerin, a. a. O. S. 44.

[22] Vergl. hierzu das 2. Kapitel über die „Einwohnergemeinde“.

[23] v. Schwerin, a. a. O. S. 42 f.

Während des Mittelalters, insbesondere seit dem 9. und 10. Jahrhundert[24] geht die Bedeutung der größtenteils aus gleichberechtigten und freien Genossen bestehenden, mit weitgehender Autonomie ausgestatteten Markgenossenschaften erheblich zurück. Mit dem Emporkommen der geistlichen und weltlichen Grundherrschaft verwandeln sich die meisten freien Genossenschaften oder Landgemeinden in grundherrliche. Die ehemals freien Bauern geraten dadurch politisch wie wirtschaftlich in die Abhängigkeit des Grundherrn; ihre persönliche Stellung unterscheidet sich kaum mehr von der eines Hörigen. Gegen Ende des Mittelalters bildet die ländliche Bevölkerung in fast ganz Deutschland einen mit unerträglichen Lasten beschwerten hörigen Bauernstand. Nur wenige freie Bauerngemeinden haben sich erhalten können[25].

Die Folgen dieser Entwicklung zeigen sich in mehrfacher Hinsicht. Den Landgemeinden geht die Autonomie, das Gericht, überhaupt die Selbstverwaltung verloren. Davon wird an anderer Stelle in anderem Zusammenhang die Rede sein[26]. Aber auch die wirtschaftliche Grundlage der Gemeinde, die Allmende, wird von den Grundherrn unter Berufung auf die sog. Obermärkerschaft vielfach in Anspruch genommen[27]. Die Hauptaufgabe der innerhalb der Grundherrschaft bestehen gebliebenen ländlichen Gemeinwesen beschränkt sich nunmehr wieder vornehmlich auf die Erfüllung gemeinsamer wirtschaftlicher Angelegenheiten.

Mit der fortschreitenden Entwicklung, insbesondere mit dem Zunehmen der Bevölkerung und den immer knapper werdenden Bodenverhältnissen läßt es sich jedoch nicht mehr aufrechterhalten, die Gemeindemitgliedschaft ausschließlich auf dem Grundeigentum aufzubauen. Es genügt jetzt auch der Besitz eines eigenen Hausstandes („eigenes Feuer und eigener Rauch“); im übrigen wird die Mitgliedschaft durch Geburt (Abstammung) und Aufnahme erworben. Man spricht hier vom System der Personal- oder Ortsbürgergemeinde. Die Aufnahme Fremder ist aber nur gegen Zahlung hoher, für Minderbemittelte meist nicht erschwingliche Eintrittsgebühren zu erreichen, d. h. sie wird praktisch vielfach unmöglich gemacht. Dadurch entsteht in manchen Landgemeinden eine Gemeinschaft von allein nutzungsberechtigten Familien, ja geradezu ein gewisses „Dorfpatriziat“[28].

Gegen Ende des Mittelalters hat sich die Personal- oder Ortsbürgergemeinde größtenteils durchgesetzt. Die Vollmitglieder heißen jetzt nicht nur Bauern, sondern auch Bürger oder Ortsbürger. Zwischendurch finden sich da und dort auch wieder Anklänge an die alte

---

[24] Löning, a. a. O. S. 741.
[25] Löning, a. a. O. S. 741.
[26] Vergl. das 4. Kapitel über die „Politische Gemeinde“.
[27] Löning, a. a .O. S. 747.
[28] v. Gierke, Priv. Recht I S. 587; v. Schwerin, Priv. Recht, S. 43/44.

Grundbesitzergemeinde oder Mischformen beider Typen. Aber ebenso wie bei der ausgesprochenen Real- (Grundbesitzer-) Gemeinde je nach der Größe des Grundbesitzes (Hufe) zu unterscheiden ist zwischen Voll- und Halbbauern etc. mit unterschiedlichen Nutzungs- und Mitgliedschaftsrechten, so gilt dies auch von der Ortsbürgergemeinde: als Vollmitglieder gelten die Bürger oder Ortsbürger; ihnen stehen meistens die sog. Schutzbürger (auch Schutzverwandte, Hintersassen, Beisassen, Häusler, Tagelöhner etc. genannt) [29] als minderberechtigte Gemeindemitglieder gegenüber. Beide Gruppen zusammen bilden die Bürgergemeinde im weiteren Sinne, deren Mitglieder untereinander sich wieder durch ein Mehr oder Weniger an Rechten und Pflichten auszeichnen. Solche Verhältnisse finden sich häufig, ohne daß sie aber zu einer allgemeinen Regel erhoben werden dürfen. Gerade über Voraussetzung, Bedeutung und Umfang dieses „unvollkommenen Bürgerrechts" [30] (Schutzbürger) herrscht in den einzelnen Gemeinden große Verschiedenheit; mancherorts zählen die Schutzbürger gar nicht zu den Gemeindemitglieden, sondern zu den sog. „Ungenossen der Gemeinde" [31], den „bloßen Schutzgenossen" [32] oder den „Passivbürgern" [33], d. h. zu den Personen, die zwar durch die Tatsache des Wohnens in der Gemarkung in gewisse verbandsrechtliche Beziehungen zur Gemeinde treten, ohne jedoch Mitgliedschaftsrechte zu erwerben. Das alles bestimmt sich nach lokalen Gebräuchen, Satzungen, Statuten, Ordnungen etc. Die darin verwendeten Bezeichnungen (man denke z. B. nur an die Gegenüberstellung Schutzbürger — Schutzgenossen) sind oft mißverständlich; ihre Deutung ist häufig mit großen Schwierigkeiten verbunden.

Die Hauptbedeutung der ländlichen Bürgergemeinden liegt unter den angeführten Verhältnissen in erster Linie im Wirtschaftlichen. Die Teilnahme der Bürger an der Allmendnutzung bildet den wesentlichsten Inhalt ihres gemeindlichen Mitgliedschaftsrechts. Ueber Allmende und Allmendnutzung können in diesem Zusammenhang nur einige allgemeinere Gesichtspunkte angedeutet werden. In jeder Gemeinde sind die Dinge wieder anders gelagert; in der Allmendnutzung spiegeln sich in tausendfältiger Buntheit die wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnisse der mit der Scholle verwachsenen Landbevölkerung wieder [34].

---

[29] v. Rotteck, Art. „Gemeinde" im Staatslexikon von v. Rotteck und Welcker, Band 6 S. 247.

[30] K. J. A. Mittermaier: Art. „Bürgerrecht" im Staatslexikon von v. Rotteck und Welcker, Bd. 3 S. 224.

[31] von Rotteck, Art. „Gemeinde", a. a. O. S. 245.

[32] Löning, a. a. O. S. 742.

[33] Löning, a. a. O. S. 742.

[34] Es ist in diesem Zusammenhang auf das Buch von Wilhelm Bergdolt „Badische Allmenden", Heidelberg 1926, hinzuweisen, in welchem die Allmendverhältnisse in den drei badischen Hardtgemeinden Eggenstein, Liedols-

Die Allmende besteht anfänglich aus den neben dem freien Sondereigentum der Gemeindemitglieder (Genossen, Bürger) übrigbleibenden Flächen der Gemarkung. Die Größe derselben ist in Baden sehr verschieden. In fruchtbaren Gebieten, wo die Bevölkerung rascher zunimmt und die alte Feldmark daher großenteils unter die Einzelnen zu Eigen verteilt werden muß, macht die Allmende einen verhältnismäßig kleinen Teil der Gemarkung aus [35]. Anders „auf den Höhen des Schwarzwaldes, wo die kärglichen Weidematten allen zum Nutzen sind und auch sein müssen, wenn eine Viehzucht möglich sein soll“ [36]. Interessant ist auch, daß sich in der Rheinebene längs des Rheins nicht unbedeutende Allmenden finden. Sie dienen hier insbesondere als Ausgleich für die durch die jahrhundertelangen Ueberschwemmungen des Stromes verursachten Schäden (gemeinsame Gefahrentragung) [37]. Daher erklärt sich auch, daß ausweislich einer neueren Statistik die Amtsbezirke Schönau (Schwarzwald!) mit 15,29 % und Karlsruhe (Rheinebene) mit 20,09 % Durchschnittsanteil im Verhältnis zur übrigen Anbaufläche den relativ größten Allmendbesitz haben [38].

Die anfängliche gemeinsame Nutzung der Allmenden (vgl. oben S. 5/6) durch alle Dorfgenossen, „gemeinsame Allmende“ [39], hat sich am längsten, d. h. bis in unsere Tage hinein in der gemeinsamen Weide erhalten, die aber da und dort Rationierungen durch sog. Weideordnungen erfährt [40]. Die übrige Allmende, insbesondere Wiese und Ackerfeld, wird seit der beginnenden Neuzeit [41] in Lose aufgeteilt und an die Mitglieder der Bürgergemeinde zur Sondernutzung vergeben. Der Umfang der Nutzung ist meist verschieden, je nachdem es sich um Ortsbürger (Bauern, Vollbauern) oder Schutzbürger (Halbbauern, Taglöhner etc.) handelt. Diese Unterschiede beruhen auch jetzt noch vielfach auf der Größe des Grundbesitzes oder der Viehzahl; sie lassen sich noch bis in das 19. Jahrhundert hinein feststellen [42]. Die Allmendnutzung am Wald erstreckt sich auf den Bezug

---

heim und Rußheim näher untersucht worden sind. Die dabei zutage getretenen Ergebnisse können trotz des lokalen Rahmens der Untersuchung allgemeinere Geltung beanspruchen.

[35] Bergdolt, a. a. O. S. 4.

[36] Bergdolt, a. a. O. S. 4.

[37] Bergdolt, a. a. O. S. 4/5.

[38] Bergdolt, a. a. O. S. 7.

[39] Bergdolt, a. a. O. S. 14.

[40] Bergdolt, a. a. O. S. 22.

[41] In den Hardtgemeinden nach Bergdolt a. a. O. S. 14/15 seit dem Ausgang des 17. Jahrhunderts.

[42] Nach den Akten des bad. Bezirksamts Oberkirch, Bürgernutzen in Bad Peterstal betr., haben die Bürger der Schwarzwaldgemeinde Bad Peterstal am 17. September 1841 vor dem damals großh. Regierungsrat Schmitt eine Vereinbarung über den Umfang des Bürgernutzens, insbes. des Brennholzgenusses getroffen. Als Bürger treten dabei Bauern, Halb-

von Brennholz, das von den Bürgern früher selbst gefällt wurde[43], bis in die Anfänge des 19. Jahrhunderts[44] auch auf den des Bauholzes. Daneben gewährt der Wald noch Laub- und Streunutzung. Andere Gegenstände der Allmendnutzung sind die Sand- und Torfgrube, der Steinbruch, die Tuchbleiche, die Gemeindewässer (Fischwasser und Hanfrötzen). In einigen Rheingemeinden wollten die Goldwäscher sogar das Goldsuchen als eine Allmendberechtigung erklären[45]. In manchen Schwarzwaldgemeinden wird sogar das Harzen als Allmendnutzung angesehen[46].

Der auf die alte Markgenossenschaft zurückgehende Gedanke, daß die Allmendsgemeinde im Gesamthandseigentum der Genossen oder Bürger stehe, hat sich auf dem Lande recht lange erhalten. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts vollzieht sich hier aber eine einschneidende Wandlung, deren erste Anzeichen sich da und dort schon bald nach der Rezeption bemerkbar machen. Unter dem Einfluß der römischrechtlichen „universitas" tritt die Gemeinde nunmehr als juristische Person, als einheitliches, mit Rechtsfähigkeit begabtes Wesen den Gemeindemitgliedern (Bürgern) gegenüber[47/48]. Eigentümerin des Allmendvermögens ist jetzt nicht mehr die Gesamtheit der Genossen, sondern die Gemeinde als juristische Person, die es als Sondervermögen verwaltet. Im badischen Recht kommt dies erstmals in § 2 des II. Const.-Edicts vom 14. Juli 1807 (RegBl. Nr. XXVI) zum Ausdruck. Nach dieser Bestimmung besteht das Markeigentum der Gemeinde

a) teils in Allmendgut oder solchem Grund und Boden, dessen Eigentum der Gemeinde, dessen Genuß aber den Bürgern angehörig ist;

---

bauern und Taglöhner auf; alle drei Klassen gehören zur Bürgergemeinde; ihr Nutzungsrecht ist aber verschieden; denn es wird festgestellt, daß die Bauern seit altersher 9 Klafter, die Halbbauern 7½ Klafter und die Taglöhner 6 Klafter Brennholz aus den Gemeindewaldungen bezogen haben.

43 Bergdolt, a. a. O. S. 66.

44 Bergdolt, a. a. O. S. 62. Auch in der oben Anmerkung 42 erwähnten Vereinbarung der Bürger von Bad Peterstal vom 17. September 1841 ist von dem „bis in die jüngste Zeit gewährten unentgeltlichen Bezug von Bauholz" die Rede.

45 Bergdolt, a. a. O. S. 15.

46 So z. B. in den hinteren Renchtalgemeinden am Kniebis, vgl. die oben Anmerkung 42 erwähnten Akten des Bezirksamts Oberkirch (Der Bürgergenuß in Bad Peterstal betr.). Allerdings wird hier die Harzgerechtigkeit verpachtet und der Erlös unter die Bürger verteilt.

47 Man spricht in dieser Gegenüberstellung auch von „politischer Gemeinde".

48 Vgl. Bergdolt, a. a. O. S. 154 ff.; Mittermaier, Art. „Gemeinde", a. a. O. S. 261.

b) teils in Gemeindegut oder solchem Grund und Boden, dessen Eigentum und Genuß der ganzen Gemeinde angehört.

Es dürfte angesichts dieser eindeutigen Fassung des Gesetzes auf einem Irrtum oder Mißverständnis beruhen, wenn Bergdolt a. a. O. S. 161 annimmt, daß das Eigentumsrecht an der Allmende nach der Definition des II. Const.-Edicts noch den Gemeindebürgern in ihrer Gesamtheit zusteht.

In Baden wie auch anderwärts in Süddeutschland (so in Bayern, Württemberg und Hessen) hat sich die Allmende — wenn auch unter veränderten Eigentumsverhältnissen — wenigstens erhalten können. In Norddeutschland ist sie vielfach aufgehoben und unter die Gemeindemitglieder verteilt oder in das Eigentum der politischen Gemeinde unter Aufhebung des Nutzungsrechts der Gemeindebürger übernommen worden (Gemeinschaftsteilungen unter Friedrich d. Großen, preuß. Gemeinschaftsteilungsordnung von 1821).

Soweit sich die Allmende noch hat erhalten können, müssen sich aber die zur Allmendnutzung berechtigten Gemeindemitglieder durch die Gemeindeobrigkeit und landesherrliche Gewalt — insbesondere im 18. Jahrhundert — sehr weitgehende Eingriffe gefallen lassen. Die Gemeinde gilt als Staatsanstalt, und es wird als Befugnis des Staates angesehen, die Mitglieder der Gemeinde zu bestimmen und die Bedingungen für den Erwerb des vollen Gemeindebürgerrechts festzusetzen [49]. Die bisherige Genossenschaft der nutzungsberechtigten Gemeindebürger sucht sich natürlich dagegen zu wehren, daß die Neuzuziehenden auch an den vermögensrechtlichen Vorteilen des Gemeindebürgerrechts Anteil erhalten. Das Recht auf die Allmendnutzung wird daher mancherorts vom Gemeindebürgerrecht getrennt und von den bisherigen Nutzungsberechtigten als ein wohlerworbenes Privatrecht betrachtet. Es entsteht so wiederum innerhalb der politischen Gemeinden eine geschlossene Real- oder Nutzungsgemeinde mit teils öffentlich-rechtlichem, teils privatrechtlichem Charakter [50]. In Baden sind solche Rechtsformen nicht heimisch geworden.

B. Die Verhältnisse in den städtischen Gemeinwesen.

Im Gegensatz zu den Landgemeinden nehmen die städtischen Gemeinwesen in mehrfacher Hinsicht eine andere Entwicklung.

Es würde vom Thema zu weit wegführen, wollte man an dieser Stelle auf die verschiedenen Theorien über den Rechtsbegriff der

---

[49] Löning, a. a. O. S. 748.

[50] Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung erfolgte zuletzt für die preußische Provinz Hannover durch das Gesetz betr. die Realgemeinden vom 3. Juni 1888. Nach diesem Gesetz besaßen die Realgemeinden die Rechte einer öffentlich-rechtlichen Korporation.

Stadt, über Geschichte und Entwicklung des älteren deutschen Städtewesens näher eingehen. Immerhin sollen einige grundlegende, mit der vorliegenden Untersuchung zusammenhängende Fragen berührt werden. Als hauptsächlichste Rechtsquellen für das städtische Bürgerrecht kommen in erster Linie die Stadtrechte, die örtlichen Satzungen und Freibriefe, aber auch sonstige lokale Gebräuche und Gewohnheitsrechte in Betracht. Diese meist nur für ein örtlich beschränktes Gebiet geltenden Normen haben zur Folge, daß die Rechtsverhältnisse der städtischen Bürgergemeinden sehr mannigfache Formen aufweisen. Dennoch lassen sich trotz der Fülle der Erscheinungen auch hier gewisse Typen herausstellen; sie unter Verzicht auf die Betonung von Kleinigkeiten in großen Linien hervorzuheben, ist die Aufgabe des vorliegenden Abschnitts.

Man hat früher versucht, die alten Städte des deutschen Gebietes in königliche, in bischöfliche und in Landstädte einzuteilen. Keutgen[1] hat demgegenüber ein chronologisches Einteilungsprinzip aufgestellt, das der Entwicklung und den tatsächlichen Verhältnissen viel näher kommt. Als erste Gruppe sind die alten, ehemals römischen, Bischofsstädte an Rhein und Donau anzusehen. Dann kommen diejenigen Städte, die etwa seit dem ausgehenden 8. und beginnenden 9. Jahrhundert in ganz Deutschland entstanden sind, gleichgültig ob im Anschluß an einen königlichen Hof, an einen Bischofssitz oder sonstwie. Eine dritte Gruppe bilden schließlich die seit dem Ausgang des 11. Jahrhunderts angelegten Gründungen, denen sogleich ein fertiges Stadtrecht mitgegeben wurde. Von geringerer Bedeutung dagegen sind die seit dem Ende des 13. Jahrhunderts häufig aufkommenden Landstädtchen; sie haben Rechte beigelegt bekommen, wie sie bis dahin nur den Städten zukamen, sind aber im Hinblick auf ihre wirtschaftliche und kulturelle Struktur vielfach Dörfer geblieben oder nicht weit darüber hinausgekommen.

Die rechtliche und wirtschaftliche Grundlage der städtischen Gemeinwesen des Mittelalters ist ursprünglich keine andere als die einer Land- oder Dorfgemeinde[2]: das Stadtgebiet und die dazugehörige Allmende bilden auch hier das dingliche Substrat der zu einer Markgenossenschaft zusammengefaßten Stadtbewohner. Die alten Städte unterscheiden sich von den Dörfern nur dadurch, daß sie ummauert sind. Sie sind nichts anderes als mit Festungswerken umgebene Dörfer[3]. Viele heute bedeutsame Städte sind aus mittelalterlichen Dörfern, d. h. aus alten Dorfmarkgenossenschaften hervorgegangen. So war z. B. Freiburgs im Breisgau vor dem Jahre 1120, wo es von Herzog Konrad zur Stadt erhoben wurde, ein Dorf; es

---

[1] Keutgen, Dr. F.: Untersuchungen über den Ursprung der deutschen Stadtverfassung, Leipzig 1895, S. 7 f.

[2] Keutgen, a. a. O. S. 110/111.

[3] v. Maurer: Geschichte der Städteverfassung in Deutschland, Band I S. 30.

ward nur ummauert, erhielt Marktfreiheit und wurde durch Heranziehung von Kaufleuten, denen der Stadtherr Grundbesitz anwies, erweitert [4]. Auch Mannheim und Heidelberg sind aus alten Dörfern hervorgegangen. Mannheim wurde erst im Jahre 1606 befestigt und dadurch zur Stadt [5].

Ganz ähnlich verhält es sich auch — was im Rahmen dieser Untersuchung besonders interessiert — hinsichtlich der Zusammensetzung und Mitgliedschaft in den alten städtischen Gemeinwesen. Auch hierin sind Stadtgemeinde und Landgemeinde ursprünglich gleichartig. Mitglieder sind die mit einer bestimmten Menge Grundbesitz, mit einer Haus- und Hofstätte angesieldeten Männer [6]; eine andere Möglichkeit zum Erwerbe der Mitgliedschaft als die über den Erwerb oder Besitz von städtischem Grund und Boden gibt es nicht. Freilich sind Maß und Art des erforderlichen Grundbesitzes in Dorf und Stadt verschieden, aus verständlichen Gründen: die Bewohner der nur bäuerlichen Dorfmark brauchen zu ihrer wirtschaftlichen Existenz bedeutend mehr Grund und Boden als die Städter, von denen doch ein erheblicher Teil Kaufleute oder Gewerbetreibende sind. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß viele mittelalterliche Städte ihre ehemals rein bäuerliche Grundlage noch lange Zeit beibehalten haben.

Eines ist hier besonders zu betonen: es hat in den alten Städten ursprünglich keinen Unterschied zwischen Bürgern und nicht bürgerberechtigten Gemeindemitgliedern oder zwischen Bürgern und Beisassen gegeben [7], genau wie das auch in den alten Dorfmarken der Fall war. Es kommt anfänglich auch nicht auf die persönliche Freiheit oder den Beruf an [8]. Alle Bewohner des ummauerten Ortes, seien sie nun Freie oder Hörige, werden in persönlicher Hinsicht zu den Mitgliedern des städtischen Gemeinwesens gerechnet (Burger, Burgleute, burgenses, urbani, cives, civitatenses), sofern sie nur in der Stadt in Grund und Boden angesessen sind und daselbst einen eigenen Rauch, d. h. eine selbständige Haushaltung — genau wie in der Dorfmark — haben [9]. Wer sich daher in der Stadt nur aufhält, ohne daselbst angesessen zu sein, gehört nicht zum persönlichen Verbande des städtischen Gemeinwesens, ist nicht Mitglied der Stadtgemeinde, sondern

[4] v. Maurer, a. a. O. I. S. 35.

[5] v. Maurer, a. a. O. I. S. 37.

[6] Keutgen, a. a. O. S. 114.

[7] v. Maurer, a. a. O. I. S. 131.

[8] Keutgen, a. a. O. S. 114.

[9] Stadtrecht von Freiburg im Breisgau von 1120 § 23: Qui proprium, non obligatum sed liberum, valens marcham unam in civitate habuerit, burgensis est. Oder Stadtrecht von 1275 bezw. 1293 (vergl. v. Maurer, a. a. O. I, S. 195 Anmerk. 4): Es enmag nieman burger werden, nuwent er habe zem minnesten ein ahtot an eime huse, das zweier marke wert si und unverkümmert.“

Fremder (extraneus, hospes, advena)[10]. Erst wenn der Fremde auf städtischem Grund und Boden sich ansiedelt, wenn er die bürgerlichen Lasten trägt, wird er als Bürger angesehen. Sogar entlaufene Hörige oder Leibeigene können, wenn sie Jahr und Tag in der Stadt unangefochten angesessen waren, unter diesen Voraussetzungen das Bürgerrecht erlangen[11]. Es hat daher in den alten Städten neben den freien auch hörige Bürger gegeben. Die Stadt ist also in ihren Anfängen — genau wie die Dorfgemeinde — eine ausgesprochene Grundbesitzer- oder Realgemeinde, gleichgültig, ob es sich um eine freie, um eine grundherrliche oder um eine gemischte Stadt handelt.

Die wirtschaftliche Grundlage der alten städtischen Realgemeinden bildet — entsprechend ihrem Charakter als ehemalige Dorfmark — Ackerbau und Viehzucht. Auch die alten Städte haben ursprünglich ihr Allmendland, ihre Viehweiden, ihre Marknutzungen usf.[12] Mit dem Emporkommen von Handel und Gewerbe wird dies jedoch alles anders. Ackerbau und Viehzucht werden nach und nach aus den Städten verdrängt oder treten hinter Handel und Gewerbe zurück. Das Gesicht der Städte wird infolge der Marktfreiheit und des damit verbundenen freien Verkehrs grundlegend verändert; der Charakter der „kouffstatt" kommt immer mehr zur Geltung. Freiburg in Breisgau ist nach seiner ältesten Verfassung vom Jahre 1120 von Herzog Konrad als ausgesprochene Kaufmannsstadt gegründet worden[13]; die Einladung des Gründers zur Niederlassung in der Stadt ging in erster Linie an Kaufleute. Diese waren nun einmal für die Begründung einer Marktstadt besonders notwendig und zogen auch nur dorthin, wo ihnen besonderes Entgegenkommen gezeigt wurde. In Freiburg im Breisgau erhielten die neuen Siedler freies Geleit, Zollfreiheit, eine freie Hofstätte und die Rechte der Stadt Köln (persönliche Freiheit), Recht des freien Verkehrs u. a.) zugesichert. In manchen Orten geht die Betonung der Kaufmannsstadt soweit, daß wir nicht mehr von Bürgern oder burgenses, sondern nur noch von mercatores hören (in Freiburg im Breisgau „mercatores personati"), ja es gibt sogar Städte — z. B. Konstanz — wo die Zugehörigkeit zur Bürgergemeinde zeitweise nicht nur an den Besitz von Grund und Boden bezw. einer Hofstätte, sondern daneben noch an den Betrieb eines Handelsgewerbes geknüpft ist. Die Hervorhebung der Eigenschaft als Kaufmannsstadt tritt hier besonders stark in Erscheinung[14]. Wenn übrigens vielerorts nur von mercatores (statt bur-

---

[10] Stadtrecht von Freiburg im Breisgau von 1120 §§ 17—19, 38, 43, 47, 55, 56, 69 und 70; vergl. v. Maurer, a. a. O. I, S. 131.

[11] z. B. in Freiburg im Breisgau; vergl. v. Maurer, a. a. O. I, S. 132.

[12] v. Maurer, a. a. O. I, S. 403.

[13] „Forum constitui", Stelle aus dem Freiburger Stadtrecht von 1120; vergl. v. Maurer, a. a. O. I, S. 68 und II, S. 195 Anmerkung 4.

[14] Vgl. Konrad Beyerle: Grundeigentumsverhältnisse und Bürgerrecht im mittelalterlichen Konstanz, Band I (Das Salmannenrecht), 1900.

genses) die Rede ist, so will das besagen, daß in der Zeit der beginnenden freien Markt- und Verkehrswirtschaft, in der Zeit des großen Umbruchs des deutschen Städtewesens, die an die mercatores einer Stadt gerichteten Privilegien nur für die freien Kaufleute, nicht auch für die übrigen Stadtbürger gemünzt waren [15]. In Freiburg im Breisgau sind die mit dem Marktverkehr zusammenhängenden Freiheiten ursprünglich nur auf die Kaufleute und deren Nachkommen beschränkt gewesen [16]. Später aber, nachdem das Recht der freien Kaufleute, das Marktrecht oder ius fori, das die Seele des damaligen Stadtrechts darstellte, auch auf die übrigen Bürger übertragen wird, nennt man zeitweise alle Stadtbürger, auch wenn sie kein Handelsgeschäft betreiben, mercatores. In diesem Sinne kann also die Bezeichnung mercatores und burgenses gleichbedeutend sein.

Soweit nicht gerade, wie es oben an dem Beispiel von Konstanz aufgezeigt wurde, die Kaufmannseigenschaft (neben dem Grundbesitz) als notwendige Voraussetzung für den Erwerb oder Besitz des Bürgerrechts verlangt wird, ist auch die ausgesprochene Kaufmannsstadt in den Anfängen grundsätzlich Realgemeinde. Auch der Kaufmann muß in städtischem Grund und Boden angesessen sein, um zugleich auch zur Bürgerschaft gehören zu können. Darum hat der Gründer von Freiburg im Breisgau die fremden Kaufleute, die er durch Gewährung besonderer Privilegien angezogen hat, in ein städtisches Grundstück eingewiesen, um sie dadurch auch am Bürgerrecht der Stadt teilhaben zu lassen [17].

Im allgemeinen haben sonach auch die Nichtkaufleute, insbesondere die Handwerker, zur Bürgerschaft gehört [18]. Nur sind die teilweise erst später in den Genuß der anfänglich nur für die Kaufleute bestimmten freien Marktrechte gekommen. Jedenfalls bildet auch im Zeitalter des aufblühenden Handels und Verkehrs die gesamte Bürgerschaft, d. h. der Verband der städtischen Grundbesitzer, und nicht etwa eine Kaufmannsgenossenschaft oder Kaufmannsgilde die persönliche Grundlage der Stadtverfassung. Zur Bürgerschaft gehören außer den Kaufleuten, den Handwerkern und kleinen Krämern (institores) mancherorts auch die Burgmannen und Ministerialen, die Edelleute und Geistlichen [19], sofern sie in der Stadtmark angesessen sind.

Es ist oben schon darauf hingewiesen worden, daß es anfänglich keine Rolle spielt, ob die im Stadtbezirk angemessenen Leute Freie

---

[15] Keutgen, a. a. O. S. 191 und v. Maurer, a. a. O. I. S. 317.

[16] Stadtrecht von 1120: ita ut mercatores mei et posteri eorum a me et a posteris meis hoc privilegium in evum oblineant; vgl. v. Maurer, a. a. O. I. S. 317 Anmerk. 27.

[17] Vgl. Stadtrecht von Freiburg: § 23 u. §§ 1—3; hierzu auch v. Maurer, a. a. O. I. S. 325.

[18] Dies gilt z. B. auch für Freiburg im Breisgau.

[19] Letztere z. B. in Freiburg; vgl. v. Maurer, a. a. O. II. S. 201.

oder Hörige sind, wie es zunächst auch gleichgültig ist, ob sie ihr städtisches Grundstück zu freiem Eigen oder nur zu Lehen, zu erblichem oder nichterblichem Nutzen haben. In den alten freien Städten, deren es nur ganz wenige gab, sind die Bürger zugleich freie Grundbesitzer; in den grundherrlichen und gemischten Städten aber sind die meisten oder viele Bürger, Hörige, Grund- oder Schutzhörige des in der Stadt selbst wohnenden Grund- oder Vogteiherrn, etwa eines Bischofs oder eines königlichen Frohnhofes [20], öfters auch eines auswärts wohnenden Herrn.

Mit der Zeit jedoch wird die Freiheit der Stadtbürger von aller Hörigkeit zur Regel. Schon seit dem 12. und 13. Jahrhundert wird den Bürgern in Verbindung mit dem Stadtrecht auch die persönliche Freiheit erteilt; sie werden „homines libri". Seßhaftmachung in der Stadt und die Aufnahme in das Bürgerrecht haben den Verlust der Hörigkeit ipso iure zur Folge. Der Satz: „Stadtluft macht frei" hat hierin seine historische Wurzel. Man spricht hier von sog. freien Städten, wozu nach seinem Stadtrecht von 1120 auch Freiburg im Breisgau zu rechnen ist [21]. Der Gründer von Freiburg hat in der Verfassung der neuen Stadt dieser Entwicklung ausdrücklich Rechnung getragen und alles vermieden, was auch nur irgendwie an die alten hofrechtlichen Verhältnisse erinnern konnte. Daher auch das Verbot für die Ministerialen des Stadtherrn und die sonstigen Eigenleute, sich in der Stadt niederzulassen, es sei denn mit Zustimmung der gesamten Bürgerschaft [22].

In den Städten wird nach und nach auch der freie Grundbesitz zur Regel. In Freiburg ist dies zu Anfang des 12. Jahrhunderts schon der Fall [23]. Der das freie Bürgerrecht vermittelnde Grundbesitz wird zu freiem Eigentum oder doch in freier Gründerleihe zu vererblichem und veräußerlichem Recht gegeben.

Diese Befreiung der Stadtbürger und des städtischen Grundbesitzes von jedweder Hörigkeit hat zur Folge, daß die Städte selbst Sitze einer neuen Freiheit und eines neuen Rechtes werden. Ihre Anziehungskraft wird gewaltig; von überall her ziehen Handwerker, Künstler, insbesondere aber Kaufleute zu, um in den Genuß der neuen Rechte zu kommen. Die neuen Zuwanderer wollen verständlicherweise alle Bürger werden, rufen aber damit den Widerstand der Altbürger auf den Plan, die sich in ihren altüberkommenen Rech-

---

[20] Vgl. Löning, Art. „Gemeinde" in Bluntschlis Staatswörterbuch S. 744.

[21] Stadtrecht von 1120 pr.: Bertholdus dux l i b e r a m constituit fieri civitatem.

[22] Stadtrecht von 1120 § 18: Nullus de hominibus vel ministerialibus ducis vel miles aliquis in civitate habitabit, nisi ex communi consensu omnium urbanorum et voluntate.

[23] Stadtrecht von 1120 § 39: Omnis burgensis eiusdem conditionis erit cum omni possessione sibi comparanda nec dabit ius advocatie de bonis suis.

ten nicht beeinträchtigen lassen wollen. Dies führt vielfach dazu, daß, insbesondere seitdem die Stadtbürger sich zunftmäßig abzuschließen beginnen, zum Erwerbe des Bürgerrechts nicht nur der Besitz eines städtischen Hauses oder Hofes nebst eigenem Haushalt, sondern auch eine förmliche Aufnahme in das Vollbürgerrecht — selbstverständlich mit schwer zu erfüllenden Klauseln — nötig wird [24]. Auf der anderen Seite sind die Städte aber wiederum im Interesse der Erhöhung ihrer Wehrhaftigkeit auf den Zuzug fremder Leute angewiesen. Diese alle durch Einweisung in eine Haus- oder Hofstelle zu Bürgern werden zu lassen, hätte bei dem doch immerhin nur in beschränktem Umfang zur Verfügung stehenden städtischen Boden zu Schwierigkeiten führen müssen. Etwa seit dem 14. Jahrhundert läßt sich daher in den Städten eine langsame Auflockerung der Real- oder Grundbesitzergemeinde feststellen, d. h. man sucht nach Mitteln und Wegen, um das Bürgerrecht aus der bisher so folgerichtig und nahezu ausnahmslos durchgeführten Verbindung mit dem städtischen Grund und Boden zu lösen.

Eine Ausnahme von dem Prinzip der sog. Grundbesitzergemeinde machen schon die sog. Ausbürger, die, ohne in der Stadt angesessen zu sein, in die Bürgergemeinde aufgenommen werden. In Süddeutschland nennt man sie auch „Pfahlbürger", weil sie mancherorts vor den Stadtpfählen (Stadtmauern), also in der Vorstadt wohnen [25]. In ihrem Kampf gegen die Grund- oder Landesherren sind die emporstrebenden Städte vielfach gezwungen, ihre Streitkräfte durch solche außerhalb der Stadt wohnende Leute zu verstärken. Die Ausbürger werden zu diesem Zwecke durch Erteilung des Bürgerrechts in den Stdatverband aufgenommen und damit zur Heeresfolge verpflichtet. Sie treten damit unter den Schutz der Stadt, unterstehen ihrer Gerichtsbarkeit, erhalten Zollfreiheit, dürfen in der Stadt verkaufen und anderes mehr. Seitdem die Zugehörigkeit zur städtischen Bürgergemeinde auch den Besitz der persönlichen Freiheit zur Folge hat, wird die Aufnahme in das Ausbürgerrecht mehr und mehr dazu benützt, sich von den Lasten und Verbindlichkeiten gegenüber dem Grundherrn des Wohnortes zu befreien [26]. So haben sich z. B. die Bewohner von manchen Gemeinden des badischen Markgräflerlandes als Ausbürger unter den Schutz des benachbarten Bischofs von Basel begeben; Bürger und Bauern aus Oberkirch und Oppenau (ehemals rechtsrheinisches Gebiet des Bistums Straßburg) sind Pfahlbürger

---

[24] v. Maurer, a. a. O. II, S. 745 ff.

[25] v. Maurer, a. a. O. S. 240 ff.

[26] Schröder-v. Künßberg (Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte, 6. Aufl. 1919 S. 696/97) knüpft hieran eine Erklärung des Wortes „Pfahlbürger". Die Ausbürger seien, weil sie sich ihrer Untertanenpflichten gegen ihren Grundherrn zu entziehen suchten, von den letzteren deswegen auch Falschbürger (balburger, palburger) genannt worden, woraus später durch Volksethymologie das Wort „Pfahlbürger entstanden sei!?

der bischöflichen Stadt Straßburg geworden[27]. Im Verlaufe des 15. Jahrhunderts geht die Bedeutung des Ausbürgerrechts erheblich zurück. Die Städte sind meist nicht mehr in der Lage, ihre Ausbürger gegen die stark gewordenen Grundherren zu schützen, die ihrerseits nunmehr auf Grund des Satzes, daß der Wohnsitz den Gerichtsstand begründe, die Ausbürger ihrem Gericht zu unterwerfen verstehen.

Die Auflockerung der Realgemeinde schreitet im 14. Jahrhundert aus den schon angedeuteten bevölkerungs- und wehrpolitischen Gründen immer weiter voran. Die Größe des für das Bürgerrecht erforderlichen Grundbesitzes wird mancherorts auf ein Minimum herabgesetzt[28]. Im Interesse der Aufrechterhaltung des Realkredits genügt es jetzt auch, wenn der das Bürgerrecht vermittelnde Grundbesitz, der ursprünglich zinsfrei sein mußte, nur zu einem wertmäßig geringen Anteil lastenfrei gehalten wird. Etwa um 1400 hat schon in vielen Städten die Realgemeinde der Ortsbürgergemeinde Platz gemacht. Die Loslösung des Bürgerrechts vom Grundeigentum läßt sich zum Beispiel für Freiburg im Breisgau schon für die Zeit nach 1397 nachweisen. Es bleibt zwar an manchen Orten der Besitz von städtischem Grund und Boden einer der Titel zum Erwerbe des Bürgerrechts. Daneben wird die Zugehörigkeit zur Bürgergemeinde von jetzt an auch durch den Nachweis der Abstammung von einem Stadtbürger, durch Einkauf und Aufnahme, bewirkt.

Etwa um 1500, mit dem Siege der Zünfte, hat die Entwicklung zur Ortsbürgergemeinde einen gewissen Abschluß gefunden. Zur Zeit der Hochblüte der Zünfte ist die Aufnahme in eine Zunft Voraussetzung für den Erwerb des Bürgerrechts. Da aber für den Eintritt in eine Zunft Grundbesitz nicht mehr erforderlich ist, fällt dieser auch als Bedingung für die Aufnahme in das Bürgerrecht weg[29]. Statt des Grundbesitzes wird nunmehr der Nachweis eines bestimmten Vermögens und die Zahlung einer besonderen Aufnahmegebühr verlangt, die bisweilen sehr hoch ist. Die Voraussetzungen für den Erwerb des Bürgerrechts durch Aufnahme (Abstammungsnachweis, Betrieb eines ehrbaren Gewerbes usf.) sind je nach den örtlichen Verhältnissen durch lokale Satzungen verschieden geregelt[30]. Die Aufnahme geschieht in der Regel vor dem Stadtschultheißen, vor dem Rat oder Gericht, wo meist ein feierliches Treugelöbnis (Bürgereid)[31]

---

[27] v. Maurer, a. a. O. II. S. 240 ff.

[28] Von hier aus betrachtet wird auch die oben Anmerkung 9 zitierte Stelle aus dem Freiburger Stadtrecht: „... proprium ... valens marcham unam ...“ verständlich.

[29] v. Maurer, a. a. O. II S. 753.

[30] Vergl. z. B. die von Markgraf Christoph der Stadt Baden gegebene Stadtordnung vom 2. August 1510, ZGO. Band 1 AF. S. 48 ff.; ebenso die Stadtordnung der Stadt Baden vom 7. September 1507, ZGO. AF. Band 4 S. 291 ff.

[31] Nach einer im badischen Generallandesarchiv befindlichen Urkunde aus dem Anfang des 17. Jahrhunderts hatten die Bürger der Stadt Neuen-

abzulegen ist, woran sich alsdann die Eintragung in das Bürgerbuch anschließt.

Die Geschichte der Bürgeraufnahme ist immer ein interessantes Stück Geschichte der Stadt selbst. Sie hängt mehr oder weniger mit der Geschichte des Wohlstandes und der Blüte der Städte zusammen. Wenn Handel und Gewerbe blühen, pflegt die Aufnahme ins Bürgerrecht möglichst erleichtert zu werden; nach dem Zerfall der Wirtschaft und dem Rückgang des städtischen Wohlstandes — insbesondere nach dem dreißigjährigen Kriege — wird der Erwerb des Bürgerrechts wieder in jedweder Weise erschwert. Gewisse Unterschiede werden auch noch dadurch bedingt, ob der in das Bürgerrecht Aufzunehmende ein Einheimischer ist (d. h. ob er von einem Stadtbürger abstammt) oder ob er ein Fremder ist, ob er als Vollbürger oder nur als Halbbürger aufgenommen werden soll. Auf Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden. Es kommt in diesem Zusammenhang lediglich darauf an, festzustellen, daß dieses System der Ortsbürgergemeinde in den wesentlichsten Punkten bis zum 19. Jahrhundert gegolten hat und von der zu Beginn jenes Jahrhunderts sehr intensiv einsetzenden Gemeindegesetzgebung auch übernommen worden ist.

II. Abschnitt.

Die Bürgergemeinde seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts.

1.

Der durch die geschichtliche Entwicklung begründete und im Volksbewußtsein tief verwurzelte Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinde kommt auch noch in den badischen Gemeindegesetzen des beginnenden 19. Jahrhunderts zum Ausdruck. Die Verfassungen der Stadt- und Landgemeinden tragen „dem durch Ursprung, Ein-

---

burg am Rhein bei der Aufnahme folgenden Eid zu leisten (abgedruckt in: Oberrheinische Stadtrechte, herausgegeben von der badischen historischen Kommission, Zweite Abteilung: Schwäbische Rechte, Drittes Heft: Neuenburg am Rhein, bearbeitet von Walter Merk, Heidelberg 1913, S. 131 f.):

„Ein jeder, so in der statt Neuwenburg burger oder hindersäß werden will, der muß zuvorderist allen seinen und gewehr zu seinem leib gehörig und notwendig globen zue haben und demnoch einen aid leiblich zue gott und seinen heiligen mit ufgehebten fingern und gelerten worten schweren, des uralten waren chatholischen apostolischen römischen glaubens und religion und demnoch unser gnedigisten herrschaft von Oesterreich und landsfürsten treuw gehorsam, auch einem burgermeister und rat alhie wie zuegleich seinem zunftmeister aller zimblichen geboten gehorsam und gewertig zue sein, derselben aller nutzen zue fürderen und schaden zue wenden und, ob er etwas horte, das gemeiner statt zue schaden reichen und kommen möchte, von stund an einem burgermeister oder eim der räten anbringen und sonsten in allen dingen sich gehorsamblich zue halten, alles ungewarlich".

richtung und Bestimmung sehr verschiedenen Charakter derselben"[1] weitgehend Rechnung. Die Grundzüge der städtischen Verfassung sind im § 5 des II. Const. Edicts festgelegt; die altüberkommenen Stadtfreiheiten, Privilegien und Vorrechte bleiben aber in erheblichem Umfange erhalten[2]. Die Verfassung der mediatisierten ehemals freien Reichsstädte wird im 7. Organisations-Edict vom 18. III. 1803 sogar besonders geordnet. Das II. Const.-Edict von 1807 hält aber dennoch die Landgemeinden oder Dörfer nicht allein wegen ihrer überwiegenden Zahl, sondern auch wegen der allgemeinen Verhältnisse des Großherzogtums „als eines Güter bauenden Staates" für die wichtigeren. Die in dem zuletzt angeführten Edict noch scharf durchgeführte Trennung zwischen Stadt- und Landgemeinden wird erstmals im Organisationsreskript vom 26. November 1809 aufgelockert, um dann in der Gemeindeordnung von 1831 grundsätzlich aufgegeben zu werden. Die wenigen Angelegenheiten, für welche die Unterscheidung beibehalten wird, sind rein formaler (technischer) Natur, z. B. die Berechnung der bei der Bürger-Aufnahme oder bei Antritt des angeborenen Bürgerrechts zu entrichtenden Gebühren.

In den Rechtsverhältnissen der Bürgergemeinde hat sich aber ungeachtet dieser Entwicklung keine wesentliche Aenderung vollzogen: das im vorangehenden Abschnitt dargestellte Prinzip der Ortsbürgergemeinde ist von den Stadt- und Landgemeinden im wesentlichen beibehalten worden. Im § 10 des VI. Const. Edicts ist davon die Rede, daß die badischen Staatsbürger zugleich verfassungsmäßige Teilnehmer der Vorteile und Lasten eines bestimmten Ortes (Ortssassen) sein können. Diese gliedern sich wieder in zwei große Gruppen: in die Ortsbürger (auch Gemeindebürger oder Gemeindsleute genannt) und Schutzbürger (Hintersassen) einerseits und in die Einwohner (Fremde, Schutzgenossen[3], Einsassen[4] und staatsbürgerliche Einwohner[4]) andererseits. Nur die Orts- und Schutzbürger sind die eigentlichen Mitglieder der Gemeinde. Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur Bürgergemeinde ist nach dem VI.Const. Edict der Besitz

---

[1] Fröhlich, Die badischen Gemeindegesetze, S. 5.

[2] Fröhlich, a. a. O. S. XVI.

[3] Schutzgenossen sind Staatsfremde (Ausländer), die sich zu einem vorübergehenden Zweck im Lande aufhalten, ohne das Staatsbürgerrecht zu erwerben. Sie genießen neben dem den Fremden ganz allgemein zustehenden Gastrecht mit Rücksicht auf ihre Betätigung als Bedienstete, Angestellte, Studierende etc. dieselben Rechte wie die Staatsbürger, die den gleichen Zweck verfolgen, soweit diese Rechte nicht ausdrücklich den Staatsbürgern vorbehalten sind. Schutzgenossenschaft bedeutet sonach eine gewisse Beziehung eines Ausländers zum badischen Staat, zu einer Gemeinde jedoch nur nach der negativen Seite hin insoweit, als die Schutzgenossen niemals das Schutzbürgerrecht in einer Gemeinde ersitzen können, mochten sie auch ihr ganzes Leben darin zubringen (vgl. Abschnitt 4 des VI. Const. Edicts).

[4] Auf die Begriffe „Einsassen" und „staatsbürgerliche Einwohner" wird im 2. Kapitel näher eingegangen werden.

des badischen Staatsbürgerrechts, d. h. der badischen Staatsangehörigkeit. Wo diese nicht bereits vorhanden ist, wird sie mit dem Eintritt in den Kreis der Orts- oder Schutzbürger ipso iure miterworben.

a) Die Stellung als Ortsbürger wird nach dem VI. Const. Edict entweder durch Geburt (Abstammung) oder durch Annahme (d. h. ausdrucklíche Aufnahme) in den Verband der Ortsbürgergemeinde erlangt.

Angeboren wird das Ortsbürgerrecht demjenigen „der in der Ehe von Eltern erzeugt ist“, die beide das Ortsbürgerrecht besitzen. Die vollen Rechtswirkungen des angeborenen Ortsbürgerrechts treten jedoch erst dann ein, wenn es angetreten wird. Für männliche Personen ist der Antritt an folgende Voraussetzungen geknüpft: Volljährigkeit, Fertigkeit im Lesen und Schreiben sowie Rechnen, sofern nicht körperliche Gebrechen dem entgegenstehen, ferner „Besitz eines an dem Ort zulässigen, in gesunden Tagen zur notdürftigen Lebsucht hinreichenden Nahrungszweiges und der gesetzmäßige Ausweis über die hierzu erforderlichen bestimmten Befähigungen durch Kundschaften, Meisterstückfertigungen bei zünftigen Gewerben etc.“, zuletzt Ausübung des Berufes auf eigene Rechnung und Führung eines eigenen Haushaltes. Eine Ortsbürgerstochter tritt das ihr angeborene Bürgerrecht durch Verehelichung mit einem Ortsbürger an.

Andere Personen, denen das Ortsbürgerrecht nicht angeboren ist, können durch einen behördlichen Akt der „betreffenden Obrigkeit“ d. h. der staatlichen Verwaltungsbehörde nach Anhörung der Gemeinde oder ihrer Ortsvorsteher in die Ortsbürgergemeinde aufgenommen werden (Annahme). Mit einer etwas kleinlichen, aber für die damalige Zeit typischen Kasuistik zählt der Gesetzgeber all die Bedingungen auf, die bei der Annahme in das Ortsbürgerrecht erfüllt werden müssen. Wenn ortsfremde Frauen durch Verehelichung in das Ortsbürgerrecht aufgenommen werden wollen, haben sie u. a. ein Leumundszeugnis vorzulegen, Ausländerinnen (Nichtbadener) zudem das Entlassungszeugnis aus dem bisherigen Staatsverbande, ferner obliegt ihnen der Nachweis über den „Besitz des erforderlichen Einbringens“, also eines bestimmten Vermögens. Wo solches fehlt, hat die Gemeinde gegen die Annahme ein Vetorecht. Besitzt der künftige Ehegatte jedoch mehr Vermögen „als was ein Inländer an einem solchem Ort einbringen muß“ und ist er „rechtsfähig zu schenken“, dann darf er seiner künftigen Gattin aus seinem Vermögen soviel zuwenden als zur Annahme in das Ortsbürgerrecht erforderlich ist [5]. Das Einspruchsrecht der Gemeinde wird damit hinfällig. Die

[5] Das nach gesetzlicher Vorschrift einzubringende Vermögen der Frau beträgt, soweit nicht auf Grund besonderer Ortsfreiheiten mehr gefordert werden kann:

a) in Städten erster Klasse (Karlsruhe, Heidelberg, Mannheim und Freiburg) für Ausländerinnen 1500 Gulden, für Inländerinnen 600 Gulden.

Voraussetzungen für die Annahme männlicher Personen sind die gleichen wie die für den Antritt des angeborenen Bürgerrechts; hierzu müssen aber noch die oben für die Annahme von Frauen angeführten Erfordernisse erfüllt sein. Jedoch ist der Wert des einzubringenden Vermögens auf das Doppelte der für Frauen geltenden Summe (vgl. Anmerkung 5) festgesetzt. Für die damaligen Zeitverhältnisse kennzeichnend ist auch die Bestimmung, wonach Personen, welche „zum Wucher neigende Geschäfte“ treiben, vor der Aufnahme in die Bürgergemeinde eines besonderen Zeugnisses der Behörden ihres früheren Wohnsitzes darüber bedürfen, daß in den letzten fünf Jahren eine Klage wegen Wuchers, Betrug etc. gegen sie nicht erhoben wurde.

Den Verlust des Ortsbürgerrechts bewirken: der Verlust der badischen Staatsangehörigkeit, ferner der Erwerb des Ortsbürgerrechts in einer anderen Gemeinde; niemand kann zugleich an zwei Orten Ortsbürger sein. Der Verlust ist weiterhin möglich durch sogen. Aufkündigung (in bestimmten Fällen unter gleichzeitiger Aufgabe des Staatsbürgerrechts), zuletzt durch sogen. Versäumung. Ein Ortsbürger, der mit einem Heimatschein ausgestattet sich anderswo aufhält, ohne sich einbürgern zu lassen, behält zunächst sein altes Bürgerrecht. Zu dessen Erhaltung ist er aber verpflichtet, alljährlich eine bestimmte Summe an die Gemeindekasse zu entrichten [6]. Wer mit der Bezahlung dieser Beträge drei Jahre hintereinander säumig ist, verliert („versäumt“) das Ortsbürgerrecht; bei seiner Heimkehr gilt er nur noch als Schutzbürger.

b) Die Stellung als Schutzbürger wird erworben durch Geburt d. h. durch Abstammung von Eltern, die beide oder von denen auch nur ein Teil Schutzbürger sind; das Kind folgt im letzteren Falle also der „ärgeren Hand“, ferner durch Annahme und durch Verjährung oder wie das Gesetz vom 4. Juni 1808 an anderer Stelle vielleicht besser sagt, durch Ersitzung.

Die vollen Rechtsfolgen des angeborenen Schutzbürgerrechts treten auch hier erst mit dem Antritt ein. Die Bedingungen hierfür sind im wesentlichen die gleichen wie beim Ortsbürgerrecht: bei männlichen Personen Volljährigkeit, gewisse Fertigkeiten im Lesen, Rechnen und Schreiben, Nachweis einer Beschäftigung, die ihrer Art nach Aussicht auf Dauer bietet; es genügt auch Arbeit in fremden

---

b) in Städten zweiter Klasse (Rastatt, Bruchsal, Ueberlingen, Konstanz, Lahr, Pforzheim und Wertheim) 800 bezw. 400 Gulden.

c) in Städten dritter Klasse (alle übrigen) 500 bezw. 300 Gulden.

d) in Dorfschaften in „nahrhaften Gegenden“ 300 bezw. 200 Gulden, in solchen „in Waldgegenden und minder nahrhaften Landstrichen“ 200 bezw. 150 Gulden.

[6] Soweit nichts anderes bestimmt ist, gelten hierfür folgende Sätze: in Städten erster Klasse 5 Gulden, in Städten zweiter Klasse 3 Gulden, in Städten dritter Klasse 2 Gulden, in Dörfern 1 Gulden.

Diensten; Führung eines selbständigen Betriebes wird für den Antritt des Schutzbürgerrechts nicht gefordert.

Die für die Annahme als Schutzbürger geltenden Voraussetzungen weichen nur wenig von denen der Ortsbürger ab. Die Höhe des einzubringenden Vermögens beträgt in Städten erster und zweiter Klasse ebensoviel wie beim Ortsbürgerrecht (vgl. oben Anmerkung 5), in Städten dritter Klasse und auf den Dörfern 300 bzw. 200 Gulden. Daneben ist wie beim Ortsbürgerrecht Zugehörigkeit zu dem Religionsbekenntnis erforderlich, welches in dem Ort der Aufnahme das sogen. Kirchspielsrecht genießt. Frauen erwerben das Schutzbürgerrecht durch Annahme bei ihrer Verehelichung mit einem Schutzbürger, wenn sie das festgesetzte Vermögen einbringen.

Wer in einer Gemeinde 10 Jahre lang als Einwohner (nicht als bloßer Schutzgenosse) geduldet worden ist, ohne daß sich die Ortsherrschaft und die Gemeinde darum gekümmert hätten, ob derselbe zugleich irgendwo anders ein Heimatrecht beibehalten hat, dem mußte für sich und seine Familie das Schutzbürgerrecht von der Grundherrschaft oder der Gemeinde zugestanden werden (Ersitzung); vgl. Abschnitt 11 des VI. Const. Edicts vom 4. Juni 1808, RegBl. Nr. XVIII.

Ueber die Rechtsverhältnisse der Juden und ihre Zugehörigkeit zur Gemeinde ist in diesem Zusammenhang noch einiges auszuführen. Nach dem schon mehrfach erwähnten VI. Const. Edict soll ihnen „ohne Einwilligung der Ortsgemeinde und besondere Erlaubnis des Regenten“ in den Gemeinden, wo bisher noch keine Juden angesiedelt sind, das Recht der Niederlassung überhaupt nicht zugestanden werden. Dort, wo sie sich aufhalten dürfen, sind sie nicht Ortsbürger, sondern „gleich anderen zum Ortsbürgerrecht nicht geeigneten Christen“ nur Schutzbürger. Jedoch bleibt es dem Wohlwollen des Landesherrn überlassen, jeden Juden, „welcher wegen den Bürgerrechts-Erfordernissen überhaupt, und insbesondere wegen einer mit den Christen gleichförmigen Nahrungsart sich ausweiset, gleich jetzo schon allda mit dem Ortsbürgerrecht zu begnadigen“.

2.

Für die weitere Entwicklung der Bürgergemeinde sind zwei Gesetze des Jahres 1831 von allergrößter Bedeutung: die Gemeindeordnung und das Bürgerrechtsgesetz [1].

„Die Bewohner einer Stadt- oder Landgemeinde sind entweder Gemeindebürger oder staatsbürgerliche Einwohner mit dem Recht des ständigen Wohnsitzes oder Insassen“, § 2 Abs. 1 GemO. Mit dieser Regelung sind die Rechtsverhältnisse der Gemeindebewohner vom

[1] Gemeindeordnung (GemO.) oder „Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden“ und Bürgerrechtsgesetz (BRG.) oder „Gesetz über die Rechte der Gemeindebürger und die Erwerbung des Bürgerrechts“, beide vom 31. Dezember 1831, in Kraft seit dem 23. April 1832, RegBl. 1932 Nr. VIII.

Gesetzgeber erstmals klarer erfaßt und zugleich auch wesentlich vereinfacht worden. Das gilt namentlich für die Bürgergemeinde. „Die bisherige Einteilung in Orts- und Schutzbürger ist aufgehoben; die dermaligen Orts- und Schutzbürger bilden die Klasse der Gemeindebürger“, § 2 Abs. 2 GemO. Nur die Stellung der Israeliten bleibt unverändert, nachdem hierwegen in den gesetzgebenden Körperschaften eine sehr lebhafte Diskussion geführt worden ist [2]. Nach § 54 BRG. (in der Fassung vom 31. 12. 1831) findet auf sie weder die Gemeindeordnung noch das Bürgerrechtsgesetz Anwendung, vielmehr soll für ihre rechtlichen Beziehungen zur Gemeinde die frühere Gesetzgebung in Kraft bleiben: sie sind also nach wie vor Schutzbürger, soweit sie nicht durch den Regenten mit dem Ortsbürgerrecht „begnadigt“ werden [3]. Bei dieser Sonderstellung der Israeliten bleibt es bis zum Jahre 1862. Im übrigen hält die Gesetzgebung des Jahres 1831 an dem bisherigen Charakter der Gemeinde als einer geschlossenen Rechts- und Wirtschaftsgemeinschaft fest. Die eigentlichen Mitglieder der Gemeinde (Gemeindeangehörige im engeren Sinne) sind auch jetzt nur die Gemeindebürger d. h. diejenigen Personen, die ihre Eigenschaft als Bürger durch Abstammung oder besondere Aufnahme erlangen.

Bei ehelichen Kindern genügt es nunmehr zum Erwerbe des angeborenen Bürgerrechts, wenn der Vater (nicht wie bisher beide Elternteile) Bürger ist; bei unehelichen, wenn die Mutter das Bürgerrecht besitzt, § 6 BRG. [4]. Um die vollen Rechtsfolgen des angeborenen Bürgerrechts zu erlangen, muß es, wie bisher, angetreten werden. Zum Antritt ist erforderlich: Volljährigkeit, Besitz eines den Unterhalt einer Familie sichernden Vermögens oder Nahrungszweiges und Nachweis der beim Betriebe gewisser Gewerbe nach ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift zu erfüllenden Bedingungen (z. B. Meisterannahme im Rahmen der Zunftverfassung): im ganzen also eine wesentliche Erleichterung gegenüber den Voraussetzungen des VI. Const. Edicts, § 10 BRG. Bürgertöchter können das angeborene Bürgerrecht erst und nur durch Verheiratung mit einem Gemeindebürger unter Entrichtung einer geringen Gebühr antreten, §§ 5, 12 BRG.

Auch die Aenderung der gesetzlichen Erfordernisse für die Aufnahme (Annahme) in die Ortsbürgergemeinde ist nicht unwesentlich [5].

---

[2] Vergl.: „Allgemeine politische Annalen“, Neueste Folge.. Herausgegeben von C. von Rotteck, München, Stuttgart und Tübingen (Cotta) 1830 ff., Band 9 (1832) S. 141 ff. in der Abhandlung: Der Badische Landtag von 1831.

[3] „Die Bürgerrechtserwerbung der Israeliten“ ist durch gleichlautendes Gesetz vom 13. Januar 1809 (RegBl. Nr. VI) und die dazugehörende VO. vom 4. Mai 1812 (RegBl. Nr. XIX) eingehend geregelt worden.

[4] Soweit in diesem Abschnitt vom Bürgerrechtsgesetz die Rede ist, liegt immer die Fassung vom 31. 12. 1831 zugrunde. Die weiter unten zu erwähnenden Aenderungen des Gesetzes hatten auch eine Aenderung der Reihenfolge der Paragraphen zur Folge.

Bei Inländern steht die Aufnahme nicht mehr im Ermessen der Gemeindebehörde und ist auch nicht mehr an die Mitwirkung und Zustimmung der Staatsbehörden gebunden, sondern kann bei Vorliegen der gesetzlichen Bedingungen als subjektives Recht geltend gemacht werden, § 17 BRG. Ferner ist die Höhe des nachzuweisenden Vermögens herabgesetzt (§§ 23, 24 BRG.) und die an den Begriff eines guten Leumundes und eines den Unterhalt einer Familie sichernden Nahrungszweiges geknüpften Voraussetzungen wesentlich erleichtert; insbesondere wird auf die Führung eines Unternehmens auf eigene Rechnung verzichtet, es genügt auch ein unselbständiges Beschäftigungsverhältnis. Frauen werden durch Verehelichung mit einem Gemeindebürger bei Nachweis des vorgeschriebenen Vermögens in das Bürgerrecht aufgenommen. Zu der Tatsache, daß die Gesetzgebung des Jahres 1831 den Eintritt in den immerhin noch geschlossenen Kreis der Bürgergemeinde an sich schon wesentlich erleichtert hat, kommt noch folgendes hinzu: Durch das Aufgehen der ehemaligen Schutzbürger (außer den Israeliten) in der Ortsbürgergemeinde werden „mit einem Federstrich bei einer Gesamtzahl von 200 000 Orts- und Schutzbürgern mehr als 80 000 Personen in das volle Ortsbürgerrecht übergeführt [6]. Sie erhalten damit all die Rechte zuerkannt, die bisher nur den Ortsbürgern zustanden, insbesondere das Stimmrecht in den Gemeindeversammlungen, das Recht zur Teilnahme an der Gemeindeverwaltung u. a. Damit verbunden ist auch nach § 43 Ziff. 3 der landständischen Wahlordnung vom 23. Dezember 1818 (RegBl. Nr. XXVII) — weil das Ortsbürgerrecht voraussetzend — das aktive und passive Wahlrecht zur Zweiten Badischen Kammer [7]: also in erster Linie gemeindepolitische und staatsbürgerliche Rechte. Dagegen wird der Anspruch auf Teilnahme am Bürgergenuß (insbesondere am Bürger- oder Gabholz, an der Sondernutzung an Feld und Wiesen etc.) in Anbetracht der beschränkten Anzahl der vorhandenen Lose nicht ohne weiteres erworben [8]. Das

---

[5] In Band 9 (Jahrgang 1832) S. 141 der Allgemeinen politischen Annalen, Neueste Folge (vgl. oben Anmerkung 3) heißt es hierwegen:

„In Bezug auf die Bürgeraufnahme überhaupt wurde die bisher von der Regierung behauptete Befugnis, den Gemeinden auch gegen ihren Willen neue Gemeindemitglieder aufzudrängen (vergl. oben I. Abschnitt S. 12), durch liberale gesetzliche Bestimmungen über die Erfordernisse zur Bürgeraufnahme ersetzt. Eine engherzige Ausschließung durch Zunftneid oder Kastengeist oder durch Eifersucht der Allmends-Nutznießer wird jetzt durch Gesetz hintangehalten werden . . . .“.

[6] Fröhlich, a. a. O., 2. Auflage S. XXVI.

[7] Die weiteren mit der Gemeindebürgereigenschaft verbundenen Rechte werden, um Wiederholungen zu vermeiden, im 4. Kapitel erörtert werden.

[8] Allgemeine politische Annalen, Neueste Folge, Band 9 (1832) S. 141 f. in der Abhandlung: „Der badische Landtag 1831“:

„Man schonte, soviel immer nur tunlich schien, die Besitzrechte der wirklich lebenden Gemeindeglieder, und neben der jetzt ermäßigten Ein-

Bürgerrechtsgesetz enthält daher zur Ueberführung der Schutzbürger in das Ortsbürgerrecht in den §§ 89—96 Uebergangsbestimmungen.

Die durch die Gleichstellung der Orts- und Schutzbürger begründete Vereinfachung der Rechtsverhältnisse der Bürgergemeinde ist allenthalben — insbesondere bei den Wortführern der damals im Wachsen begriffenen demokratischen Ideen — lebhaft begrüßt worden. Dennoch mußte man in Regierungskreisen bald einsehen, daß man mit den Gesetzen von 1831 für den Anfang viel zu weit gegangen war. Die auf einen Hieb und zudem sehr großzügig gewährte Freiheit der Selbstbestimmung konnten viele nicht ertragen; sie waren persönlich noch nicht reif dafür. Das ist auch verständlich. „Zur Aufnahme in das frühere Schutzbürgerrecht waren die Bedingungen und Erfordernisse viel weniger streng als jene zur Aufnahme in das Ortsbürgerrecht gewesen; es wurde nur ein geringes Vermögen, geringere Bildung, geringere Gewerbs- und Geschäftsbefähigung verlangt und selbst Abhängigkeit in Gewerbe, Arbeit und Dienst geduldet; die Klasse der Schutzbürger umfaßte infolgedessen viele unbefähigte, unbemittelte und unselbständige Leute, welche nun alle in das Vollbürgerrecht eintraten, und durch die außerordentliche Leichtigkeit, womit nach dem neuen Gesetze das Bürgerrecht erworben werden konnte, war ein Zuwachsen der Gemeindebürger und eine stetige Vermehrung der Bürgerschaft durch Elemente der oben bezeichneten Art ungemein befördert“ [9]. Dies mag sich sehr kraß in den Gemeinden ausgewirkt haben, wo die neuen Bürger der Zahl nach das Uebergewicht gegenüber den alten Ortsbürgern erlangten. Die Regierung sah sich daher genötigt, durch ein provisorisches Gesetz vom 4. Dezember 1833 (RegBl. Nr. XLVIII) sowie in einem weiteren Gesetze vom 3. August 1837 (RegBl. Nr. XXVIII) das Wahlrecht erheblich einzuschränken.

Im Verlaufe der Aufstandsbewegung der Jahre 1848 und 1849 gelingt es zwar in manchen Orten den früheren Zustand für kurze Zeit wiederherzustellen. Nach der Niederschlagung des Aufstandes setzt aber regierungsseitig eine Gegenaktion ein, die in zwei Gesetzen ihren Niederschlag findet: im Gesetz vom 15. Februar 1851 zur Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes (RegBl. Nr. XIV) [10] und in dem Gesetz vom 25. April 1851 (RegBl. Nr. XXXII) über die Abänderung der Gemeindeordnung. Das erstere liegt durchaus im Zuge der Zeit, wenn es durch Abänderung mehrer Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes von 1831 den Gemeinden „wieder einen konservativeren Charakter“ [11] zu geben versucht, indem die Bedingungen und Er-

kaufssumme muß noch ein weiteres Einkaufsgeld für die Teilnahme an der Allmendnutzung entrichtet werden“.

[9] Fröhlich, a. a. O., II. Auflage S. XXVI.

[10] Redaktionelle Neufassung des ganzen Bürgerrechtsgesetzes im RegBl. 1851 Nr. XXX.

[11] Wielandt, Handbuch des badischen Gemeinderechts, Band 1: Die Gemeindegesetzgebung im engeren Sinne, 2. Auflage, Heidelberg 1883, S. 407 Zusatz 1 zu § 1 BRG.

fordernisse zum Antritt des angeborenen Bürgerrechts und mehr noch jene zum Erwerb des Bürgerrechts durch Aufnahme erschwert, das erforderliche Alter auf 25 Jahre hinaufgesetzt, der Betrag des vorgeschriebenen Vermögens und des Einkaufgeldes in den Bürgergenuß erhöht, strengere Vorschriften über den Vermögensnachweis aufgestellt, der Begriff des guten Leumundes verschärft, ferner zum Antritt des angeborenen Bürgerrechts Vermögensbesitz und guter Leumund verlangt und zuletzt die Verehelichung an die Zustimmung des Gemeinderats und an die weitere Voraussetzung gebunden wird, daß die Erfordernisse für den Antritt des angeborenen Bürgerrechts dazu vorliegen.

3.

Auch nach dem Bürgerrechtsgesetz in der heutigen Fassung bildet die Bürgergemeinde einen geschlossenen Kreis von Personen, in den einzutreten nur durch Abstammung oder Aufnahme möglich ist, § 4 BRG.[1] Es sind also im wesentlichen noch die gleichen Voraussetzungen, wie sie das Bürgerrechtsgesetz vom Jahre 1831 bereits vorgesehen hatte. Im einzelnen sind aber — wie oben unter Ziffer 2 bereits angedeutet wurde — die Bestimmungen des BRG. von 1831 über den Antritt des angeborenen Bürgerrechts sowie über die Aufnahme in das Bürgerrecht seither mehrfach abgeändert worden, namentlich durch das schon erwähnte Gesetz vom 15. Februar 1851, das Verehelichungsgesetz vom 4. Oktober 1862, die Gesetze vom 5. Mai 1870, die Städteordnung von 1874 u. a. Auch haben eine Reihe von Reichs- und Landesgesetzen manche Bestimmungen des BRG. stillschweigend aufgehoben. Auf die Hervorhebung von Einzelheiten wird

---

[1] Diese Aufzählung ist allerdings nicht mehr ganz vollständig. Seit dem Gesetz vom 5. Mai 1870 (GVBl. S. 396) erwerben ortsfremde Frauenpersonen, die einen Gemeindebürger heiraten, mit der Eheschließung das Bürgerrecht kraft Gesetzes, ohne daß es hierzu noch einer besonderen Annahme bedraf und unbeschadet einer etwaigen Verpflichtung zur Entrichtung des Einkaufgeldes (vgl. Ernst Walz, a. a. O. S. 12, 37).

Ferner erwirbt, ebenfalls seit dem Jahre 1870, der zum Bürgermeister Gewählte mit der Annahme der Wahl kraft Gesetzes und unentgeltlich das Ortsbürgerrecht. § 22 Abs. 2 der GemO. von 1921 hat diese Bestimmung übernommen, jedoch auf die Kleinen, Mittleren und Großen Gemeinden beschränkt. Man will damit auch einem nicht zur Bürgergemeinde gehörenden Mann — auf die Bürgereigenschaft ist früher ein besonderes Augenmerk gerichtet worden — die Wahl zum Bürgermeister ermöglichen und schließlich auch „den notwendig sich ergebenden, mannigfachen Beziehungen, die sich zwischen Gemeindeoberhaupt und Ortsbürgergemeinschaft ergeben (Vorsitz in den Versammlungen der Gemeindebürger gem. § 85 Abs. 2 neue GemO. von 1921) Rechnung tragen“ (Ernst Walz a. a. O. S. 12).

Ueber die mit dem Bürgerrecht und Bürgernutzen des Bürgermeisters zusammenhängenden Fragen vergl. auch die Zeitschrift „Die Gemeinde“ 1929 S. 142 f.

an dieser Stelle verzichtet [2]. Doch darf hier auf das Buch von Ministerialrat Ernst Walz „Bürgerrecht und Bürgernutzen im badischen Recht“ (Heidelberg 1930) hingewiesen werden, in dem u. a. auch untersucht worden ist, welche Bestimmungen des BRG. durch anderweitige Gesetze bereits überholt sind und welche noch Gegenwartsdeutung haben.

Das Bürgerrechtsgesetz vom Jahre 1831 hat noch die Ausübung der bedeutendsten gemeindlichen und staatsbürgerlichen Rechte dem geschlossenen Kreis der Bürgergemeinde vorbehalten [3]. Hiervon ist aber nicht mehr viel übrig geblieben. Das in § 1 Abs. 1 Ziff. 1 BRG. den Gemeindebürgern verliehene „Recht des ständigen Aufenthaltes in der Gemeinde“ (Aufenthaltsrecht) ist auch heute noch insofern von Bedeutung, als solche Personen, die das Bürgerrecht in einer Gemeinde angetreten oder durch Aufnahme erworben haben, nicht abgewiesen werden dürfen, wenn sie die Gemarkung in hilfsbedürftigem Zustand betreten, § 4 des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867 in Verbindung mit § 1 des badischen Gesetzes, das Aufenthaltsrecht betr. vom 5. Mai 1870 (GVBl. Nr. XXXII S. 396) [4]. Auch das in § 1 Abs. 1 Ziff. 2 BRG. vorgesehene „Recht der Stimmgebung bei Gemeindeversammlungen“ besteht noch. Allerdings handelt es sich hier nicht um die Gemeindeversammlung im Sinne der §§ 18 Abs. 2, 69 und 70 der GemO. von 1921, d. h. um die in den „Kleinen Gemeinden“ (§ 3 GemO.) an die Stelle des Bürgerausschusses tretende Versammlung der wahl- oder stimmberechtigten Einwohner. Unter Gemeindeversammlung versteht man hier vielmehr die bereits in § 51 alte GemO. für die besonderen Angelegenheiten der Gemeindebürger vorgesehene, in den Fällen der §§ 95 Abs. 5, 118 Abs. 2, 132, 140 und 145 alte GemO. in Tätigkeit tretende Versammlung der „stimmfähigen Gemeindebürger und im Bürgergenuß befindlichen Bürgerswitwen“, welche die neue GemO. von 1921 in § 85 Abs. 2 aufrecht erhalten hat [5]. Das insoweit noch bestehende „Recht zur Stimmgebung“ der Gemeindebürger beschränkt sich jedoch nur auf interne Angelegenheiten derselben, insbesondere auf die Regelung des Bürgernutzens. Von den politischen Befugnissen der Gemeindeangehörigen ist es vollkommen losgelöst.

Abgesehen hiervon ist es nur noch das Recht auf den Bürgergenuß, das von den alten gemeindebürgerlichen Befugnissen übrig geblieben ist. Dieser letzte Ueberrest der alten Bürgergemeinde hat auch im VII. Abschnitt der Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 (GVBl. 1922 S. 183), überschrieben: „Von dem Bürgergenuß“ seinen Ausdruck gefunden.

---

[2] Die wichtigsten Aenderungen werden des Zusammenhangs halber und um Wiederholungen zu vermeiden im 4. Kapitel besprochen.

[3] Vergl. § 1 Bürgerrechtsgesetz und Kapitel 4 dieser Untersuchung.

[4] Ernst Walz, a. a. O. S. 7.

[5] Ernst Walz, a. a. O. S. 8.

Die Berechtigung zur Teilnahme am Bürgergenuß ist in Baden schon seit langer Zeit ein ausgesprochenes Personalrecht. Schon die Gemeindegesetze des beginnenden 19. Jahrhunderts kennen nur die Personalberechtigung, und auch heute noch ist der Besitz des Bürgerrechts regelmäßig die notwendige Voraussetzung für die Genußberechtigung [6]. Als Realgerechtigkeit hat sich der Allmendgenuß in Baden nicht aufrecht erhalten können, obwohl das eigentlich am ehesten seinem deutsch-rechtlichen Charakter entsprochen hätte [7]. In einigen Orten des badischen Oberlandes finden sich da und dort noch Nutzungsgerechtigkeiten, die auf Haus- oder Hofstätten ruhen [8]. Auf ihre Wurzel zurückgeführt sind dies ohne Zweifel alte Allmendrealrechte, die jetzt aber mit dem Gemeindebürgerrecht nicht mehr zusammenhängen [9]; es wird ihnen heute nur noch privatrechtlicher Charakter zugesprochen [10]. Die GemO. von 1921 erwähnt sie in § 94 Abs. 2, indem sie solche „Genußrechte, die unwiderruflich auf dem Besitz bestimmter Güter oder Häuser haften", von den Vorschriften des VII. Abschnitts („Vom Bürgergenuß") ausnimmt und ihnen damit den öffentlich-rechtlichen Charakter abspricht. Für Streitigkeiten sind daher nicht die Verwaltungsgerichte, sondern die ordentlichen Gerichte zuständig. Neben der ausgesprochenen Real- und Personalberechtigung gibt es seit alters her noch eine Art Verbindung dieser beiden Formen: Bergdolt nennt sie a. a. O. S. 175 Offizialberechtigung. Sie äußert sich derart, daß das Genußrecht entweder auf einem gewissen Hause (Pfarrhaus, Forsthaus u. a.) ruht oder aber gewissen Amtspersonen wie dem Pfarrherrn, dem Lehrer, dem Bürgermeister [11], dem Förster u. a. zusteht. Man sieht, daß es sich hierbei in der Hauptsache um Gemeindediener handelt, deren ehemals geringe Besoldung der Hauptgrund zur Entstehung solcher Offizialrechte gewesen sein mag.

---

[6] Allerdings vermittelt der Besitz des Bürgerrechts — wie bisher — ebenfalls nur eine Anwartschaft auf Beteiligung am Allmendgenuß; denn weder das angeborene noch das durch Aufnahme (Einkauf) erlangte Bürgerrecht gewähren ohne weiteres das Recht zur sofortigen Teilnahme an der Nutzung. Das angeborene Bürgerrecht muß noch gemäß den in § 10 BRG. vorgesehenen Voraussetzungen unter Entrichtung einer Gebühr angetreten werden, während der Aufzunehmende das Einkaufsgeld (§ 33 BRG.) zu zahlen hat (§§ 25 ff. BRG.). Erst dann werden beide in das Bürgerbuch eingetragen und kommen dadurch auf die sogen. Warteliste für die nächste Allmendverteilung.

[7] Ueber einige auch noch in neuerer Zeit ganz vereinzelt vorhandene Realberechtigungen, die aber heute durchweg verschwunden sind (Recht auf Bauholzbezug, auf einen Kraut- oder Obstgarten), berichtet Bergdolt, a. a. O. S. 178 f.

[8] Vgl. Bergdolt a. a. O. S. 179.

[9] Die Gründe zur Entwicklung solcher vom Bürgerrecht unabhängiger Nutzungsrechte sind oben im I. Abschnitt S. 12 angedeutet worden.

[10] Vgl. Gündert, Kom. zur Bad. GemO., § 94.

[11] Vgl. oben Anmerkung 1.

Durch Teilnahme an der Allmende sollte hier ein Ausgleich geschaffen werden. Auch mochte die Verleihung eines Bürgergenußanteils an Pfarrer, Bürgermeister, Lehrer etc. eine Dankeskundgebung der Bürgerschaft gegenüber den Männern sein, die ihre Lebensarbeit einer Gemeinde widmeten. Es handelt sich hier jedenfalls um einen sehr alten Gebrauch [12]. Da aber alles nach Herkommen und Oberservanz geregelt worden ist, entstand oft Streit über Art und Umfang der Nutzung der Offizialberechtigten. Die erste hier regelnd eingreifende Verordnung vom 21. Oktober 1768 (in Gerstlacher LR. 1773, I. Band S. 27/28) bestimmt, daß die Pfarrer und Schulmeister den Bürgern eines jeden Ortes in den bürgerlichen Nutzungen gleichgestellt sein sollen [13]. Es handelt sich also auch hier um Genußrechte, die vom Besitze des Bürgerrechts im Sinne des BRG. völlig unabhängig sind und ihre Rechtsgrundlage in alten gesetzlichen Bestimmungen und vielfach auch im Gewohnheitsrecht haben. Solche Offizialberechtigungen haben sich bis zum heutigen Tage erhalten [14].

Ueber den Inhalt des Bürgergenusses sind bereits im I. Abschnitt dieses Kapitels (S. 10/11) Ausführungen gemacht worden. Er besteht heutzutage zumeist in dem Bezug der Bürgerholzgabe bezw. in dem entsprechenden Anteil am Holzerlös, in der Laub- und Streunutzung, in einem Acker- oder Wiesenlos, im Schwarzwald auch in der Benützung der gemeinen Weide. Der Bürgergenuß ist in Baden aber bereits seit dem Gesetz vom 24. Juni 1874 (Art. II Ziff. 1) für die der ehemaligen Städteordnung unterstellten Gemeinden insofern in Wegfall gekommen, als er von dem genannten Zeitpunkt an weder durch Antritt des angeborenen Bürgerrechts noch durch Aufnahme in das Bürgerrecht erworben werden konnte. Lediglich die zur Zeit der Einführung dieses Gesetzes genußberechtigten Personen haben ihn beibehalten dürfen. Diese sog. Altberechtigten sind aber in der Zwischenzeit zum allergrößten Teil verstorben, so daß sich der auf dem alten Stadtbürgerrecht beruhende Bürgergenuß in den Städten kaum mehr finden wird. Nur soweit Landgemeinden als Vororte von Städten in den letzten Jahrzehnten eingemeindet worden sind, haben sie sich ihre altüberkommenen Rechte in Bezug auf den Bürgernutzen meist durch besondere Vereinbarung für die nächste Zukunft vorbehalten [15]. Die Gemeindeordnung von 1921 hat diese Entwicklung fortgesetzt und durch die Bestimmung des § 93 Abs. 1 den Bürgergenuß in allen Gemeinden über 10 000 Einwohner auf den „Aussterbeetat" [16] gesetzt, denn „in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohner findet ein Einkauf in das Bürgerrecht oder der Antritt des angeborenen Bürgerrechts nicht mehr statt". Eine weitere sehr erhebliche Einschränkung

[12] Bergdolt, a. a. O. S. 225.
[13] Bergdolt, a. a. O. S. 225.
[14] Bergdolt, a. a. O. S. 222, 236 f.
[15] So in Mannheim, Freiburg und anderwärts.
[16] Vgl. Gündert, a. a. O. S. 349 (§ 93 GemO.).

bedeutet das badische Gesetz vom 9. Januar 1934 (GVBl. 1934 Nr. 5 S. 13) zur Aenderung einzelner Bestimmungen der Gemeindeordnung und verwandter Gesetze [17]. In Artikel II daselbst heißt es:

„Dem § 85 der badischen Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 (Gesetz- und Verordnungsblatt 1922 S. 183) ist als Abs. 6 anzufügen:

6. Wird durch das Ministerium des Innern festgestellt, daß überwiegende Interessen die anderweitige Verwendung der mit dem Bürgergenuß belasteten Teile des Gemeindevermögens erfordern, so ist die Gemeinde verpflichtet, die notwendige Aenderung oder Aufhebung des Bürgergenusses nach den Bestimmungen der Abs. 2 bis 4 herbeizuführen".

In der amtlichen Begründung zu diesem Gesetz heißt es [18]:

„Der Fortgang der Arbeiten in Durchführung des Meliorations- und Siedlungsprogramms erfordert dringend eine den Zeitverhältnissen entspechende gesetzliche Regelung, dahingehend, daß eine Aufhebungsmöglichkeit bestehender Ortsbürgerrechte am Allmendgut geschaffen wird. Die Bewirtschaftung der als Allmendfelder ausgewiesenen Grundstücke ist sehr häufig mit den heutigen Anschauungen über eine intensive Wirtschaftsführung nicht mehr zu vereinbaren. Die Regelung des Ortsbürgernutzens am Allmendgut trägt den nationalsozialistischen Anschauungen über die Nutzung von Grund und Boden und den heutigen Wirtschaftsverhältnissen nicht mehr Rechnung . . . Grundsätzlich soll das freigewordene Land abzüglich eines nicht unter ein Fünftel betragenden Teiles, über den die Gemeinde selbst verfügen kann, zur Aufrundung von Ackernahrungen, gegebenenfalls auch zur sonstigen Bereitstellung von Siedlungsgelände Verwendung finden. Der der Gemeinde zur selbständigen Verwendung überlassene Teil des freigewordenen Landes setzt die Gemeinde in die Lage, bedürftigen Ortsbürgern Grundstücke kostenlos oder gegen geringes Entgelt zur Nutzung zu überlassen".

Die Tatsache, daß Allmendgrundstücke vielfach nicht intensiv genug bewirtschaftet werden und die dringend erforderliche Durchführung des Siedlungsprogramms haben die Regierung zu dieser entscheidenden Maßnahme veranlaßt. Sie findet ihren Grund namentlich darin, daß in den Gemeinden mit größerer Einwohnerzahl, wo weitaus nicht alle Bürger oder vielleicht nur ganz wenige von ihnen nur kleine Landstrecken zur Verfügung gestellt bekommen konnten, die Allmende ihren ursprünglichen Charakter als allgemeine bäuerliche Bo-

---

[17] Auf Grund des § 1 des Vorläufigen Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 21. März 1933 (RGBl. I S. 153) vom Staatsministerium im Namen des badischen Volkes beschlossen.

[18] Vgl. „Neue Badische Landes-Zeitung" Nr. 59 vom 2. Februar 1934 (Beilage „Badener Land").

dengenossenschaft verloren hat[19]. Insofern war auch die künftige Beschränkung des Bürgernutzens auf Gemeinden unter 10 000 Einwohnern in § 93 der GemO. von 1921 durchaus verständlich. Immerhin bildete die Allmendverfassung, zumal wo — wie in vielen Orten Badens — beinahe die Hälfte der Gesamtgemarkung einer Gemeinde Allmendgut war und beinahe alle Einwohner als Bürger auch an den Nutzungen teilhaben, ohne Zweifel bisher vielfach eine segensreiche Einrichtung[20].

2. Kapitel: Die Einwohnergemeinde.

Die Gemeindezugehörigkeit der Gemeindebewohner ohne Bürgerrecht.

Es bedarf keiner besonderen Hervorhebung, daß die Gemeinden außer von Bürgern auch noch von anderen Personen („Einwohner ohne Bürgerrecht") bewohnt wurden. Die Geschichte der Gemeindeverfassung von ihren Anfängen an bis in die Gegenwart kennt eine solche Teilung. Die Frage ist nur: inwieweit sind diese „Einwohner" in verbandsrechtlicher Hinsicht ihrer Wohngemeinde eingegliedert, inwieweit können sie als Gemeindeangehörige oder Gemeindemitglieder bezeichnet werden?

Die ältere Zeit erkennt den nicht bürgerberechtigten Einwohnern grundsätzlich keine Mitgliedschaftsrechte zu[1]. Dies liegt in der Struktur der alten Städte und Dörfer begründet. Diese sind — wie schon im ersten Kapitel ausgeführt wurde — genossenschaftliche Verbände. Die Zugehörigkeit zur Genossenschaft wird nur durch den Besitz von Haus und Hof in der Mark begründet. Wer, ohne Grund und Boden zu haben, in der Mark wohnt, steht in keinerlei mitgliedschaftsrechtlicher oder verbandsrechtlicher Beziehung zu ihr, ist nur geduldet. Hierher gehören z. B. die Haus- und Hofdiener, wozu anfänglich auch die Handwerker gerechnet werden, die im Hause der Herrschaft wohnen, zu der Familie des Herrn gehören und in der

---

[19] Vgl. Bergdolt, a. a. O. S. 353.

[20] In Baden sind 3 % der Gesamtfläche Allmende-Land. Nach Erhebungen vom Jahre 1923 sind in Baden 7 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Allmende, und zwar entfallen rund 50 % auf Ackerland, 27 % auf ständige Weide, 23 % auf Wiesen und das übrige auf Rebflächen. 73 000 ! landwirtschaftliche Betriebe sind an der Allmende beteiligt, das sind ein Drittel aller landwirtschaftlichen Betriebe. 57 % aller auf dem Lande wohnenden Familien haben Anteil am sogen. Bürgernutzen, vgl. H. Aengenheister, Art. Allmende im Staatslexikon der Görresgesellschaft, Band I, 5. Aufl. 1926.

[1] v. Maurer: Geschichte der Städteverfassung in Deutschland, Band II S. 221 f.

Markgemeinde daher keine weitere Rolle spielen[2] Erst seitdem durch den freien Verkehr freie und hörige Leute in größerer Zahl in den bedeutenderen Orten zusammenströmen und sich daselbst niederlassen, ohne Grundbesitz und Marknutzung zu erwerben, entsteht an der Seite der eigentlichen Gemeindemitglieder, der Markgenossen oder Bürger, eine besondere Klasse von Einwohnern. Weil sie kein selbständiges Besitztum erwerben, können sie zwar nicht das Bürgerrecht erlangen; sie lassen sich aber auf dem Besitztum eines Bürgers oder der Gemeinde selbst nieder, werden damit Hintersassen oder Schutzhörige des Grundeigentümers und treten so wenigstens in ein mittelbares Verhältnis zur Gemeinde, das mit dem Wegfall der Hörigkeit — insbesondere in den freien Städten — ein immer engeres wird[3]. Die für solche Personen verwendeten Bezeichnungen sind sehr verschiedenartig und haben nicht immer die gleiche Bedeutung. Weil die Einwohner nicht zu den Markgenossen oder Bürgern gehören, heißen sie vielfach „Ungenossen"[4] oder auch „Passivbürger"[5]. Auch die Ausdrücke „Hintersassen". „Beisassen", „Schutzverwandte", „Schutzgenossen" u. a. werden verwendet[6]. Auf dem Lande sind es insbesondere die grundbesitzlosen Tagelöhner, die nur auf kleineren Gehöften ohne eigentliche bedeutende Ackerwirtschaft sitzenden Kötter, Büdner und Häusler, die auf fremden Höfen angesiedelten Lehner, die sich deutlich von den Vollgenossen oder Vollbauern abheben; in den städtischen Gemeinwesen stehen die Mieter und Pächter, die kleinen Seldner, das Gesinde, anfänglich auch die Kleinhandwerker und Kleinhändler, ferner die Vogtleute der in der Stadt befindlichen Fronhöfe u. a. den Bürgern als den Gemeindemitgliedern im eigentlichen Sinne gegenüber. Auch die Geistlichkeit (insbesondere die niedere), die Mönche und Edelleute gehören vielerorts nur zu den Einwohnern[7]. Die Rechte und Verbindlichkeiten der Einwohner sind nicht überall gleich; im allgemeinen sind sie sehr begrenzt; der Handel und Wandel dieser Leute, ihre geschäftliche Betätigung bewegt sich meist nur innerhalb eines sehr eng gezogenen Rahmens. Von einer Gemeindemitgliedschaft im eigentlichen Sinne wie bei den Bürgern (den Dorf- oder Stadtmarkgenossen) kann jedenfalls keine Rede sein. Es bestehen lediglich gewisse verbandsrechtliche Beziehungen, die hauptsächlich in der Tatsache des Wohnens oder noch besser des Wohnen-

---

[2] v. Maurer, a. a. O. II S. 222/23.

[3] v. Maurer, a. a. O. II S. 2222/23.

[4] v. Rotteck, Art. „Gemeinde" im Staatslexikon von v. Rotteck und Welcker, Band 6 S. 245.

[5] Löning, Art. „Gemeinde" in Bluntschlis Staatswörterbuch S. 722.

[6] Die Bezeichnungen „Schutzgenossen, Schutzverwandte" werden darauf zurückgeführt, daß diese Leute vielfach ein Schutzgeld entrichten mußten, dafür aber dann in dem Niederlassungsort verkaufen oder ein Gewerbe betreiben durften, zu dem der Besitz des Bürgerrechts nicht notwendig war, vgl. v. Maurer, a. a. O. II. S. 222 ff.

[7] v. Maurer, a. a. O. II. S. 233.

dürfens begründet sind, im übrigen aber durch örtliche Satzungen und lokales Gewohnheitsrecht eine teilweise sehr verschiedenartige Regelung erfahren haben. Daß immerhin gewisse verbandsrechtliche Beziehungen da sind, ergibt sich auch daraus, daß die Niederlassung als Einwohner in einer Gemeinde vielerorts nicht stillschweigend, d. h. lediglich durch Begründung eines Wohnsitzes vollzogen wird, sondern daß ihr eine förmliche Aufnahme als Beisasse, Schutzverwandter unter Entrichtung gewisser Gebühren etc. vorauszugehen hat [8]; in den freien städtischen Gemeinwesen ist die Niederlassung und der Aufenthalt Unfreier oft an die Zustimmung der gesamten Bürgerschaft gebunden [9].

Die Auflockerung der für das Mittelalter typischen Aufenthalts- und Verkehrsbeschränkungen, die allmähliche Beseitigung überalterter Rechts- und Wirtschaftsverhältnisse, die Zunahme von Handel und Verkehr und das infolgedessen immer stärker werdende Fluktuieren der Bevölkerung ist für die weitere Entwicklung der Einwohnergemeinde nicht ohne Bedeutung. Seit dem 12. Jahrhundert setzt eine starke Zuwanderung von Kaufleuten, Handwerkern und anderen Personen nach den städtischen Gemeinwesen ein, weil ihnen der freie Verkehr dort besser zusagt [10]. Soweit diese keinen Grund und Boden erwerben, können sie aus den schon erwähnten Gründen nicht ins Bürgerrecht aufgenommen werden, was aber nicht hindert, daß sie zufolge ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stellung vielfach eine recht erhebliche Rolle spielen. Es wird daher für manche Gemeinwesen, insbesondere für die Städte, nicht nur eine Notwendigkeit, sondern auch eine Frage höchster Zweckmäßigkeit, die verbandsrechtlichen Beziehungen zu den zahlenmäßig stark angewachsenen nicht bürgerberechtigten Einwohnern enger zu knüpfen. Nach der Auflockerung der Grundbesitzergemeinde [11] geschieht dies häufig durch Aufnahme ehemaliger Einwohner in den Kreis der Bürgergemeinde. Soweit solche Maßnahmen unterbleiben, erfahren die Rechtsverhältnisse der nicht bürgerberechtigten Personen nicht selten eine erhebliche Besserung; die Stellung von Gemeindeangehörigen oder Gemeindemitgliedern im eigentlichen Sinne erlangen sie im allgemeinen aber nicht; diese ist nur den Bürgern vorbehalten. Für die Zeit des ausgehenden Mittelalters bis zum beginnenden 19. Jahrhundert kann dieser Rechtszustand im großen und ganzen als Regel angesehen werden.

Eine Bestätigung hierfür enthält Abschnitt 97 der badischen „Hofraths-Instructionen“ vom 28. Juli 1794 [11a]. Dort ist von der „Auf-

[8] v. Maurer, a. a. O. II. S. 223 f., S. 761.

[9] Im Freiburger Stadtrecht von 1120 ist dies hinsichtlich der Ministerialien des Stadtherrn ausdrücklich hervorgehoben.

[10] v. Maurer, a. a. O. S. 222 f.

[11] Vergl. hierwegen Kapitel 1.

[11a] Die Hofraths- Instructionen gehören zu den ältesten badischen Bestimmungen, die sich ausführlicher mit der Gemeindeangehörigkeit befassen.

nahme von Personen in den Gemeindeverband" die Rede, und zwar entweder als Bürger, Hintersassen oder Schutzverwandte. Die letzteren beiden Bezeichnungen lassen zwar hinsichtlich ihrer Bedeutung zunächst Raum für einige Bedenken, die durch die „Hofraths-Instructionen" selbst nicht geklärt werden. Nach dem gleich unten zu erörternden VI. Constitutitons-Edict vom Jahre 1808 sind Hintersassen oder Schutzverwandte soviel wie Schutzbürger in dem bereits im 1. Kapitel ausgeführten Sinne. Die „Hofraths-Instructionen" rechnen also zu den Angehörigen oder Mitgliedern des Gemeindeverbandes nur die Orts- und Schutzbürger, d. h. also die Mitglieder der Bürgergemeinde im weiteren Sinne. Die verbandsrechtlichen Beziehungen zu den nicht bürgerberechtigten Einwohnern sind demgegenüber nur sehr loser Natur.

Nach § 10 des VI. Constitutions-Edicts (CE.) vom 4. Juni 1808 [12] können die badischen Staatsbürger „zugleich verfassungsmäßige Teilnehmer der Vorteile eines bestimmten Ortes und seiner Lasten sein (Ortssassen), und in dieser Eigenschaft entweder Teilnehmer des Gemeinderechts mit allen seinen Vorteilen und Lasten (Gemeindesleute, Ortsbürger) oder nur Teilnehmer bestimmter Vorteile und Lasten des Orts (Schutzbürger, Hintersassen)". Das Edikt fährt dann fort: „Sind sie keines von beiden, . . . haben sie also in dem Ort, wo sie sind, nur zufällig an jenen Vorteilen und Lasten Anteil, welche von der allda aufgeschlagenen Wohnung unzertrennlich sind, so gehören sie in die Klasse der E i n w o h n e r, die alsdann ihre Rechte" je nach ihrer Eigenschaft als Staatsbürger, Fremde, Schutzgenossen, Einsassen etc. „zugemessen erhalten".

Aus den angeführten Stellen geht hervor, daß nur die Orts- und Schutzbürger „verfassungsmäßige Teilnehmer der Vorteile und Lasten eines bestimmten Ortes", d. h. Gemeindeangehörige im Rechtssinne sind. Die daneben genannten Einwohner stehen in keinem mitgliedschaftsrechtlichen Verhältnis zum Gemeindeverband. „Sie haben an dem Ort, wo sie sind, nur zufällig Anteil an jenen Vorteilen und Lasten, welche von der allda aufgeschlagenen Wohnung unzertrennlich sind" (VI. CE. von 1808, § 10). Ihnen die Stellung von Gemeindeangehörigen im weiteren Sinne zuzusprechen, dürfte im Hinblick auf die Terminologie des § 10 des VI. CE. nicht angängig sein.

Zu den E i n w o h n e r n gehören zunächst die badischen Staatsbürger, soweit sie nicht Ortssassen, d. h. Orts- oder Schutzbürger sind. Ihre Rechtsstellung als Staatsbürger — nur als solche sind sie in diesem Zusammenhang zu würdigen — bestimmt sich insbesondere nach den §§ 7 ff. des VI. CE. Alle badischen Staatsbürger haben an jedem Ort im Lande, wo sie auf kurz oder lang Wohnung nehmen und sich den Polizeigesetzen unterwerfen, das sog. Einwohnerrecht (VI. CE. von 1808 § 11). Das Einwohnerrecht geht verloren durch freiwillige

[12] RegBl. 1808 Nr. XVIII.

oder gebotene Aufhebung der Wohnung am bisherigen Wohnorte (VI. CE. § 12).

Als Einwohner gelten ferner die Schutzgenossen (VI. CE. § 4) und die Einsassen (VI. CE. § 5).

Schutzgenossen sind Staatsfremde, die „zu einem vorübergehenden Zwecke in das Land eintreten“ [13], ohne das Staatsbürgerrecht zu erwerben. Sie haben neben dem den Fremden ganz allgemein zustehenden Gastrecht in Bezug auf ihre Betätigung (etwa als Dienstboten, Gesellen, Arbeiter, Angestellte, Studierende u. a.) dieselben Rechte wie die Staatsbürger, „die den gleichen Zweck verfolgen“, soweit diese Rechte nicht ausdrücklich den Staatsangehörigen vorbehalten sind. Andererseits tragen sie aber auch zu „allen Lasten des Staates“, die auf dem betreffenden Berufe ruhen, in gleicher Weise wie die Staatsbürger bei. Das Schutzbürgerrecht (vgl. Kapitel 1) können sie auch bei mehr als zehnjährigem Aufenthalt in der Gemeinde nicht ersitzen.

Eine weitere Gruppe von Fremden sind die sog. Einsassen. Es handelt sich hierbei um Leute, die unter Beibehaltung des „Heimatrechts in ihrem ursprünglichen Staate“ (d. h. ihrer früheren Staatsangehörigkeit) zugleich durch gesetzmäßig erlangten Besitz von Grund und Boden [14] oder durch Eintritt in den Staatsdienst (z. B. durch Berufung als Beamte) oder ordnungsmäßigen Betrieb eines Gewerbes in eine bleibende Verbindung mit dem Lande getreten sind. Die ersteren heißen Land- oder Marksassen, die letzteren Schirmsassen. Für die gesetzmäßige Ausübung ihres Berufes genießen sie die Rechte der Staatsbürger, haben aber auch deren Lasten mitzutragen. Im übrigen unterscheiden sich ihre Rechtsverhältnisse kaum von denen der Schutzgenossen.

Wenn die Gemeindeordnung von 1831 in ihrem § 2 die Bewohner einer Stadt- oder Landgemeinde in „Gemeindebürger oder staatsbürgerliche Einwohner mit dem Recht des ständigen Wohnsitzes oder Insassen“ einteilte, so ging der Gesetzgeber dabei von dem Bestreben aus, nunmehr sämtliche badischen Staatsbürger in engere Beziehungen zu einer Gemeinde zu bringen.

Noch bilden die Gemeindebürger, die ipso iure badische Staatsangehörige sind, den Kern der Gemeindebewohner; nur sie sind die Gemeindeangehörigen im engeren Sinne. Daneben sollen aber auch die übrigen Staatsbürger, die nicht schon bereits vermöge ihres Standes oder Berufes ein Recht zum ständigen Wohnsitz in der Gemeinde haben (sog. staatsbürgerliche Einwohner), einer Gemeinde eingeglie-

---

[13] Der Passus „in das Land eintreten“ zeigt deutlich, daß es sich hier nur um Beziehungen eines Ausländers zum badischen Staate handelt; mitgliedschaftsrechtliche Beziehungen zu einer Gemeinde werden nicht begründet.

[14] Bei Ausländern ist dies nur mit besonderer Genehmigung des Landesherrn möglich, § 7 des VI. CE.

dert werden. Zu diesem Zweck wird das Institut der Insassen oder Einsassen geschaffen (§ 70—80 BRG. in der Fassung vom Jahre 1831). Jeder Staatsangehörige, der nicht Gemeindebürger oder staatsbürgerlicher Einwohner ist, „kann von einer Gemeinde des Großherzogtums freiwillig aufgenommen oder einer solchen zugewiesen werden“, § 70 BRG. „Das Einsassenrecht gibt die Befugnis, einen jeden erlaubten Nahrungszweig nach Vorschrift der Gesetze in der Gemeinde zu treiben, die öffentlichen Gemeindeanstalten zu benutzen“, und endlich — was am wesentlichsten ist — „einen Anspruch an die Gemeinde auf Unterstützung in Fällen der Dürftigkeit, ausgenommen, wo der Staat die Verbindlichkeit der Unterstützung hat“, § 72 BRG. „Einsassen, die sich zehn Jahre in der Gemeinde, welcher sie zugewiesen worden sind, klaglos betragen und ihren Unterhalt durch Fleiß und Tätigkeit sich erworben haben, kann der Gemeinderat mit Zustimmung des Bürgerausschusses das Bürgerrecht erteilen“, § 79 BRG. Eine solche Verleihung des Bürgerrechts an einen Einsassen ist ein reiner Gnadenakt; die sonst üblichen gesetzlichen Voraussetzungen der §§ 22 ff. BRG. (z. B. das vorgeschriebene Vermögen) brauchen nicht vorzuliegen. Dagegen hat jeder Einsasse, ohne daß es des Ablaufs einer zehnjährigen Frist bedarf, nach § 17 BRG. das Recht auf Aufnahme in die Bürgergemeinde, soweit die nach §§ 18 ff. BRG. vorgeschriebenen persönlichen Eigenschaften und sonstigen Voraussetzungen gegeben sind. „Den Söhnen der Einsassen muß, wenn sie das 25. Lebensjahr erreicht, einen guten Leumund haben, die in §§ 10—13 BRG. vorgeschriebenen Bedingungen erfüllen und 10 Jahre bereits in der Gemeinde sich klaglos aufgehalten haben, das Bürgerrecht erteilt werden. Sie sind jedoch schuldig, sich nach den Vorschriften der §§ 34, 35 in den Bürgergenuß einzukaufen“, § 80 BRG. Wenn im letzteren Fall die Aufnahme in die Bürgergemeinde nach den §§ 10 bis 13 BRG. zu erfolgen hat, so besagt dies soviel, daß die Vorschriften über den Antritt des angeborenen Bürgerrechts Anwendung zu finden haben. Diese sind einfacher als die in §§ 17 ff. BRG. für die Bürgeraufnahme von Ortsfremden aufgestellten Bedingungen. Aus der erwähnten Bestimmung des § 80 BRG. folgern Christ und Fröhlich[15] mit Hilfe eines argumentum a maiore ad minus mit Recht, daß der Tochter eines Einsassen, wenn sie bereits 10 Jahre in der Gemeinde klaglos aufgeführt, einen guten Leumund hat und einen Gemeindebürger heiratet, das Bürgerrecht zu erteilen ist, ohne daß von ihr das bei der Aufnahme fremder Frauenspersonen vorgeschriebene hohe Einkaufsgeld gefordert werden könnte.

Aus der eben aufgezeigten Rechtsstellung der Einsassen darf gefolgert werden, daß der Gesetzgeber des Jahres 1831 die verbands-

[15] Christ, A.: Das Badische Gemeindegesetz, 3. Aufl., Karlsruhe 1865.
Fröhlich, Dr., Friedrich: Die badischen Gemeindegesetze, 2. Aufl. Karlsruhe 1861.

rechtlichen Beziehungen der Gemeindeangehörigkeit nicht allein auf die Gemeindebürger beschränken, sondern auch die nicht bürgerberechtigten Einsassen dem Gemeindeverband eingliedern wollte. Die Rechte der letzteren (namentlich in wirtschaftlicher Hinsicht: Anspruch auf Armenunterstützung) sind nicht unbedeutend. Doch wird man im Hinblick auf die immerhin noch bevorrechtigte Stellung der Gemeindebürger (Ortsbürger) lediglich von Gemeindeangehörigkeit im weiteren Sinne sprechen dürfen.

Das letztere gilt übrigens auch für die dritte Gruppe der Gemeindebewohner, für die staatsbürgerlichen Einwohner (§ 2 GemO.), d. h. für diejenigen Staatsangehörigen, die ohne Gemeindebürger oder Einsassen zu sein, zufolge ihres Standes oder Berufes in der Gemeinde einen ständigen Wohnsitz begründet und — was für ihre gemeinderechtliche Stellung sehr wesentlich ist — zum dauernden Aufenthalt ein Recht haben. Unter ihnen nehmen die Staatsbeamten („Staatsdiener"), die Offiziere, Geistlichen und Schullehrer wieder eine bevorzugte Stellung ein. Ihre rechtlichen Beziehungen zur Gemeinde gründen sich in erster Linie auf die Tatsache des Wohnens in der Gemeinde. Ein Recht zur Teilnahme an der Gemeindeverwaltung steht ihnen grundsätzlich nicht zu. Lediglich zur Wahrung ihrer Interessen bei der Festsetzung von Steuern stehen ihnen gewisse Mitwirkungsrechte zu. Doch wird hierauf im Hinblick auf die Gliederung der vorliegenden Untersuchung erst im 4. Kapitel (Die politische Gemeinde) eingegangen werden.

Die Gemeindeordnung von 1831 bedeutet gegenüber den früheren Regelungen einen erheblichen Fortschritt. Das rechtliche Verhältnis der Gemeindeangehörigkeit wird nicht mehr auf die dem engeren Verbande der Gemeindebürger angehörenden Personen beschränkt, es werden nunmehr auch zu den nicht bürgerberechtigten Personen, soweit diese die badische Staatsangehörigkeit besitzen, in verschiedener Hinsicht mitgliedschaftsrechtliche Beziehungen geknüpft. Dennoch erweist sich auch dieser Zustand um die Mitte des 19. Jahrhunderts als auf die Dauer unhaltbar. Die Gesetzgebung der Jahre 1862 bis 1870 mit ihrer allmählichen Auflockerung der bestehenden Aufenthalts- und Verkehrsbeschränkungen und der damit verbundene Aufschwung der Industrie in dem früher größtenteils „Ackerbau treibenden Staate" bringen es mit sich, daß namentlich in den größeren Städten des Landes die Mitglieder der geschlossenen Bürgergemeinde von der Masse der zugezogenen, nicht bürgerberechtigten Bewohner an Bedeutung vielfach überragt werden. In dem Augenblick, wo diese zur Bestreitung der Gemeindeausgaben mitherangezogen werden, läßt sich ihnen die Mitarbeit und Teilnahme an der Gemeindeverwaltung kaum mehr vorenthalten. Eine Folge dieser Erkenntnis ist das Gesetz vom 24. Juni 1874, welches für die sieben größten Städte des Landes [16] mit dem Grundsatz der geschlossenen Bürgergemeinde bricht

[16] Karlsruhe, Freiburg, Mannheim, Heidelberg, Pforzheim, Baden und

und „eine auf der Grundlage der Einwohnergemeinde beruhende neue Organisation schafft“ [17], indem es allen geschäftsfähigen Personen männlichen und weiblichen Geschlechts, die deutsche Staatsangehörige sind und nach vollendetem 24. Lebensjahr sich zwei Jahre lang unter näher bezeichneten Umständen in der Gemarkung als Einwohner niedergelassen haben, das Recht zur Teilnahme an den Gemeindewahlen und damit an der Gemeindeverwaltung selbst verleiht (Stadtbürger) und sie damit zu vollberechtigten Gemeindemitgliedern erhebt. In den Gesetzen vom 22. Juni 1890 und 11. Juli 1896 wird die gleiche Regelung auch auf die mittleren und kleineren Gemeinden übertragen. Mit dem § 11 der Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 ist diese Entwicklung zu einem gewissen Abschluß gelangt; Gemeindeangehöriger im Rechtssinne mit all den damit verbundenen Rechten und Pflichten ist, „wer auf der Gemarkung der Gemeinde wohnt“. Die „Einwohner“-Eigenschaft genügt also, um das öffentlichrechtliche Verhältnis der Gemeindeangehörigkeit in vollem Umfange zur Entstehung zu bringen. Der Erwerb der Gemeindeangehörigkeit vollzieht sich kraft Gesetzes und ohne besonderen Aufnahmeakt durch die Niederlassung in der Gemarkung, d. h. durch die Tatsache des Wohnens mit der Absicht eines längeren, von vornherein als nicht nur vorübergehend gedachten Aufenthalts. Die Begründung eines den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs entsprechenden Wohnsitzes ist nicht erforderlich. Daher werden auch Personen, die nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts keinen selbständigen Wohnsitz begründen können, sobald sie sich in der Gemeinde unter solchen Verhältnissen niedergelassen haben, die auf einen längeren Aufenthalt hinweisen, Gemeindeangehörige im Rechtssinne. Auf der anderen Seite schließt eine nur vorübergehende Ortsabwesenheit die Eigenschaft als Gemeindeangehöriger nicht aus, sofern der Wille, auch während der Abwesenheit den Wohnsitz in der Gemeinde beizubehalten, deutlich hervortritt und die sonstigen tatsächlichen Beziehungen zum Gemeindeverband dem nicht entgegenstehen [18].

Soweit die Gemeindeordnung von 1921 daneben noch ein Bürgerrecht kennt (vgl. Kapitel 1 S. 31 ff.) ist es für die Rechtsverhältnisse der Gemeindeangehörigkeit ohne Belang. Der Unterschied zwischen den bürgerberechtigten und nicht bürgerberechtigten Gemeindeangehörigen besteht heute — abgesehen von der oben S. 29 schon erwähnten Begünstigung in Bezug auf den Aufenthalt — nur noch in dem Recht der ersteren auf den Bürgergenuß.

Damit sind die beiden Pole der Entwicklung der Gemeindeangehörigkeit sichtbar geworden: die Bürgergemeinde und die Einwohnergemeinde. Im Laufe der Zeit voll-

---

Konstanz; andere Städte mit mehr als 3000 Einwohnern konnten sich dieser Regelung freiwillig unterwerfen.

[17] Dr. Ernst Walz: Das Badische Gemeinderecht, Heidelberg 1914, S. 11.
[18] Dr. Ernst Walz, a. a. O. S. 37.

zieht sich eine allmähliche, aber ständige Auflockerung der ehemals geschlossenen Bürgergemeinde, und zwar in doppelter Hinsicht. Einmal — und das wurde in den beiden ersten Kapiteln aufgezeigt — ist der Begriff Gemeindeangehörigkeit oder Gemeindemitgliedschaft vom Bürgerrecht immer mehr losgelöst worden, bis schließlich die Gemeinde-Einwohner in dem oben S. 39 f. erörterten Sinne zu Gemeindeangehörigen im Rechtssinne werden. Zum andern verlieren mit der Zeit auch die ehemals an den Besitz des Bürgerrechts geknüpften (politischen) Befugnisse ihren spezifischen gemeindebürgerlichen Charakter, indem sie teils zu allgemeinen staatsbürgerlichen Rechten erweitert werden (z. B. das Recht zum Gewerbebetrieb), teils auf sämtliche Einwohner, d. h. also auf die Einwohnergemeinde übertragen werden. Auf diese letztere Entwicklung und die mit ihr gegebene Verlagerung des politischen Schwergewichts wird im 5. Kapitel (Die politische Gemeinde) besonders eingegangen werden.

3. Kapitel: Die Ausmärker (Forensen).

Ausmärker oder Forensen[1] sind Personen, die unter Ausschluß eines auf Wohnsitz oder Aufenthalt beruhenden Bandes lediglich durch den Besitz von Grund und Boden oder von Handels- und Gemeindebetrieben zu einer Gemeinde kraft Gesetzes in öffentlichrechtliche Beziehungen treten. Man spricht hier auch von einer Ausmärker- oder Forensalgemeinde, d. h. einer von der Wohnsitzgemeinde verschiedenen, besondere Rechte und Pflichten begründenden Außengemeinde[2].

Der Begriff „Ausmärker" gehört in erster Linie — wie sich aus der obigen Definition ergibt — dem kommunalen Verfassungsrecht an. Nach dieser Richtung hin wird sich die Untersuchung vorab zu erstrecken haben. Daneben kommt der Begriff „Ausmärker" auch noch auf dem Gebiete des Steuerrechts vor. Soweit erforderlich, wird hierauf am Schlusse dieses Kapitels eingegangen werden.

Bei der Behandlung der verfassungsrechtlichen Seite des „Ausmärker"-Begriffes kann ohne weitere Erörterungen unterstellt werden, daß die Beziehungen zwischen Gemeinde und Ausmärker öffentlichrechtlicher Natur sind[3]. Zu prüfen ist nur, ob diese öffentlichrechtlichen Beziehungen als solche schon ein verbandsrechtliches oder

---

[1] Forensen, vom lateinischen Wort foris = draußen, außerhalb eines Ortes, abgeleitet.

[2] Vgl. Dr. Fritz Stier-Somlo, Art. „Forensen" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Band 2 (Berlin und Leipzig 1927), ferner Landzettel, Art. „Forensen, Ausmärker, Flurgenossen" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Band 2 (1922).

[3] Vgl. auch Stier-Somlo, a. a. O. Art. „Forensen".

noch genauer ein mitgliedschaftrechtliches Verhältnis zur Gemeinde und damit die Gemeindeangehörigkeit begründen. Auch hier soll an Hand einer kurzen Aufzeichnung der geschichtlichen Entwicklung der Klärung dieser Frage näher getreten werden. Es ist allerdings vorauszuschicken, daß sich für die etwa vor dem Jahre 1800 liegende Zeit eindeutige und konkrete Feststellungen schwerlich treffen lassen, da es an einer einheitlichen Gemeindegesetzgebung vollkommen fehlt. Stadtrechte, Ortsstatuten und Freibriefe, gesetztes Recht und Gewohnheitsrecht sind die Quellen, in denen wir einen nach Zeit und Ort verschiedenen Regelung antreffen. Im allgemeinen kann aber das Folgende gesagt werden:

Die Anfänge der Gemeindeverfassung kennen ein Ausmärkerrecht überhaupt nicht. Der streng geschlossene Charakter der alten Dorf- und Stadtmarken hat eine Ausmärkergemeinde zuerst garnicht aufkommen lassen. Die Gemeinschaft des Ortes wirkt sich bei diesen Siedlungsverbänden so stark aus, daß es der damaligen Vorstellung völlig fremd ist, jemand könne außerhalb der Dorfmark oder außerhalb der städtischen Mauern wohnen und dennoch zu dem Gemeinwesen mitgliedschaftsrechtliche Beziehungen unterhalten. Aus diesem Grunde kann der innerhalb der räumlich geschlossenen Dorf- oder Stadtmark vorhandene Boden, soweit er nicht als Allmende der Allgemeinheit zur Verfügung oder sonstwie im öffentlichen Gebrauche steht [4], nur unter die in der Gemeinde wohnhaften Vollgenossen (Bürger) zu eigen verteilt werden. Für Ausmärkergrundstücke bleibt bei dieser Sachlage kein Raum mehr übrig. Soweit hiervon Ausnahmen gemacht werden, unterliegt die Uebertragung von Grundeigentum an Ausmärker aber meist dem Widerspruch jedes einzelnen Markgenossen binnen Jahresfrist [5].

Mit der Auflockerung der Grundbesitzergemeinde [6] wird dies etwas anders. Seitdem der Besitz von Grund und Boden nicht mehr alleinige Voraussetzung für den Erwerb des Vollbürgerrechts ist, der Grundbesitz in seiner Monopolstellung also eine Einbuße erfährt, eröffnet sich auch außerhalb der Gemeinde ansässigen Personen — wenn auch unter erschwerten Umständen — die Möglichkeit des Erwerbs von Grundeigentum oder eines Nutzungsrechts [7] innerhalb der Gemeinde. Solche Leute heißen dann Flurgenossen, Feldbürger, extranei, Ausleute, Ausburger, Ausbauern u. a. [8]. Es ist klar, daß sie zu der Gemeinde ihres Grundbesitzes in engere Beziehungen tre-

---

[4] Vgl. 1. Kapitel, I. Abschnitt S. 11 f., S. 19 ff.

[5] Schröder-Künßberg: Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte. 6. Auflage 1919 S. 66, 224.

[6] Vgl. 1. Kapitel, I. Abschnitt S. 16 f., S. 37 f.

[7] v. Maurer, Geschichte der Städteverfassung in Deutschland, Band I S. 159 ff.

[8] v. Maurer, a. a. O. I S. 159 ff. und Strutz: Art. „Forensalbesteuerung" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Band 2 S. 43/44.

ten; zu Gemeindeangehörigen oder Gemeindemitglieder (im engeren oder weiteren Sinne) werden sie aber durch den Grundbesitz allein noch nicht. Denn auch in der Grundbesitzergemeinde ist zum Erwerb der Gemeindemitgliedschaft neben dem Grundbesitz noch „eigenes Feuer und eigener Rauch“, d. h. selbständiger Haushalt und Wohnsitz, in der Gemeinde erforderlich [9]; diese letztere Voraussetzung fehlt aber gerade bei den Ausmärkern. Das Gleiche gilt auch für die Ortsbürgergemeinde, die für die Zugehörigkeit zu ihr ebenfalls Wohnsitz in der Gemarkung voraussetzt. Eine Ausnahme von diesen Grundsätzen machen allerhöchstens die Aus- oder Pfahlbürger in dem im 1. Kapitel S. 18 erörterten Sinne, die aus den daselbst angeführten Gründen in die Bürgergemeinde aufgenommen werden, ohne in der Gemarkung angesessen zu sein. Dies steht aber mit den Ausführungen dieses Kapitels über die Rechtsstellung der Ausmärker keinesfalls im Widerspruch; denn die Aus- oder Pfahlbürger sind (in der Regel wenigstens) keine Ausmärker, weil sie in der Gemeinde ihres Bürgerrechtes keinen Grundbesitz haben.

Entsprechend ihrer oben besprochenen Rechtsstellung sind die Ausmärker in der Regel auch von der Mitwirkung an der Gemeindeverwaltung (Stimmrecht) ausgeschlossen. Sie haben keinen Anteil an den Rats- und Gemeindewahlen oder am Dorfregiment, auch nicht an der Marknutzung und an den sonstigen Gemeinderechten [10]. Soweit ihnen im Hinblick auf die Besteuerung ihres Grundbesitzes — und nur in dieser Hinsicht — ein Mitwirkungsrecht verliehen ist, kann bei dem geringen Umfang desselben von Gemeindemitgliedschaft nicht gesprochen werden. In den wenigen Fällen, wo Ausmärker sich im Genusse von Nutzungen und anderen Rechten befinden, handelt es sich um ausdrücklich verliehene Freiheiten. So dürfen sie z. B. da und dort während der Bestellung der Felder das Vieh auf den Gemeindeweiden laufen lassen [11].

Die deutsche Gemeindegesetzgebung des 19. Jahrhunderts hat mancherorts den Ausmärkern die Rechtsstellung von Gemeindeangehörigen verliehen. So wurde ihnen in einer ganzen Reihe von Städte- und Landgemeindeordnungen Preußens, aber auch anderer Staaten [12] unter der Voraussetzung gewisser Steuerleistungen oder einjähriger Grundbesitzdauer u. a. das Wahl- und Stimmrecht in der Gemeinde zugebilligt. Darüber hinaus verliehen einige Gemeindeverfassungen den Ausmärkern sogar das Gemeindebürgerrecht; nach der Landgemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. 7. 1845 waren die mit einem Wohnhaus angesessenen Forensen Mitglieder der Gemeinde

[9] v. Maurer, a. a. O. II. S. 241.

[10] v. Maurer, a. a. O. I. S. 159 ff.

[11] v. Maurer, a. a. O. I. S. 159 ff.

[12] Vergl. die Zusammenstellung bei Landzettel: Art. „Forensen, Ausmärker, Flurgenossen“ im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. 2 (1922) S. 43 f.

und konnten als solche das Bürgerrecht erlangen (sogen. Meistbeerbte), während den auswärtigen Besitzern unbebauter Grundstücke dasselbe nur aus besonderem Vertrauen durch Gemeinderatsbeschluß verliehen werden konnte.

Diese Rechtsvorschriften sind inzwischen fast durchweg überholt und gegenstandslos geworden. Nach den gegenwärtig in Preußen geltenden Städte- und Landgemeindeordnungen sind die Forensen keine Gemeindeangehörigen oder Bürger mehr. Auch steht ihnen nach der preußischen VO. vom 24. I. 1919 kein Wahlrecht mehr zu [13].

Auch die badische Gemeindegesetzgebung des 19. Jahrhunderts, insbesondere die Gemeindeordnung des Jahres 1831, hat die Rechtsverhältnisse der Ausmärker rechtlich zu erfassen und zu gestalten versucht. Ausmärker sind alle, welche in der Gemeinde Grundvermögen haben, ohne daselbst Bürger oder Einsassen zu sein oder sonstwie ihren Wohnsitz zu haben [14]. Zur Wahrung ihrer Interessen besteht ein „Ausschuß der staatsbürgerlichen Einwohner und Ausmärker". Diese Einrichtung ermöglicht ihnen die Mitwirkung bei der Aufstellung des Voranschlages; sie ist aber auch sonst die Basis zur Wahrung ihrer Belange, wenn sie (in hier nicht zu erörterndem Umfange) durch Besteuerung ihres Grundvermögens zur Bestreitung der Gemeindebedürfnisse mitherangezogen werden. Auch zu Hand- und Fuhrdiensten können sie u. U. verpflichtet sein. Sogar eine Verpflichtung zur Tragung von Kirchenbaulasten ist bejaht worden [15]. Daß die Ausmärker auf der anderen Seite die mit ihrem Grundbesitz in Beziehung stehenden Gemeindeanstalten (Gemeindewege, Brunnen u. a.) benützen dürfen, bedarf keiner besonderen Betonung.

Es fragt sich in diesem Zusammenhang nur, ob die Ausmärker auf Grund dieser ihnen ausdrücklich verliehenen Rechte auch Gemeindeangehörige in dem schon mehrfacht erörterten Sinne sind. Diese Frage muß wohl verneint werden. Einmal spricht ihnen die Gemeindeordnung von 1831 selbst nirgends Mitgliedschaftsrechte zu. Der Gesetzgeber, der in § 2 GemO. die Bewohner einer Stadt- oder Landgemeinde in Bürger, Einsassen oder staatsbürgerliche Einwohner einteilte, wollte damit alle die Personen erfassen, auf die er die Eigenschaft der Gemeindeangehörigkeit im engeren oder weiteren Sinne bezogen wissen wollte. Da die Ausmärker hierbei unerwähnt bleiben, darf daraus geschlossen werden, daß sie dem Kreis der Gemeindeangehörigen (selbst im weiteren Sinne) nicht zugerechnet werden sollen. Auch die dem Ausmärkerausschuß zugestandenen Rechte zur Mitwirkung an der gemeindlichen Vermögensverwaltung dürfen in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden. Der Ausschuß hat in

---

[13] Stier-Somlo, a. a. O. Art. „Forensen".

[14] § 14 Ziff. 2a der VO. vom 24. X. 1835, RegBl. Nr. L II.

[15] Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege, 1. Jahrgang 1869 S. 13 ff.

der Hauptsache die Funktion, den Ausmärkern, die wegen ihres Grundbesitzes zur Tragung der Gemeindelasten beigezogen werden, auch ein Mitbestimmungsrecht über die Höhe der Gemeindeausgaben und damit zugleich über das Ausmaß der ihnen obliegenden steuerlichen Verpflichtungen zu verleihen. Dies ist aber ein verhältnismäßig kleiner Abschnitt aus all den öffentlichrechtlichen Beziehungen und Betätigungen, die mit der mitgliedschaftsrechtlichen Zugehörigkeit eines Menschen zu einer Gemeinde gegeben sind bzw. sein können. Es besteht jedenfalls keine Veranlassung, etwa hieraus die Gemeindezugehörigkeit der Ausmärker herzuleiten.

Die badische Gemeindeordnung von 1921 hat die Gemeindemitgliedschaft allein auf dem Prinzip der Einwohnergemeinde aufgebaut. Die Rechtsstellung der Ausmärker in mitgliedschaftsrechtlicher Hinsicht ist daher eindeutig geklärt: da sie keinen Wohnsitz in der Gemeinde haben, sind sie keine Gemeindeangehörigen im Sinne der Gemeindeordnung. Auch der Ausschuß oder eine sonstige Vertretung der Ausmärker besteht nicht mehr.

Soweit der Begriff „Ausmärker" dem Steuerrecht angehört, mögen folgende Feststellungen genügen [16]:

Während bei den Realsteuern die Forenseneigenschaft des Grundeigentümers oder des Inhabers sonstiger steuerpflichtiger Objekte keine besonderen Schwierigkeiten bereitet, erwächst dagegen das Forensalverhältnis dort zu steuerrechtlicher Bedeutung, wo die Besteuerung den Menschen nach seiner vollen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erfaßt, d. h. auf dem Gebiete der Personalsteuern, die ihrem Wesen nach ein persönliches Band (begründet durch Wohnsitz) zwischen Steuersubjekt und steuerberechtigtem Gemeinwesen voraussetzen; ein solches fehlt aber gerade bei den Forensen. Dennoch bildete bis zum Jahre 1920, wo das Reich im Rahmen der Erzberger'schen Finanzreform durch Gesetz vom 29. III. 1920 die Einkommensteuer für sich allein in Anspruch nahm, die Mitheranziehung der Forensen zur kommunalen Einkommensteuer die Regel. Zur Vermeidung der hiermit verbundenen Schwierigkeiten, insbesondere zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen, ging die Gesetzgebung der einzelnen Bundesstaaten verschiedene Wege [17]. In Baden trat nach der Gemeinde- und Städteordnung in der Fassung vom 18. X. 1910 (Art. 103 ff.) gegenüber Forensen ein Steuerrecht der Forensalgemeinde nur ein, wenn jene in ihr Gebäude oder Grundstücke im Steuerwert von mindestens 75 000 Mk. oder gewerbliches Vermögen in gleicher Höhe zu versteuern hatten. Alsdann fielen der Forensal-

[16] Als Quelle für die nachfolgenden Ausführungen diente insbesondere: Strutz: Art. „Forensalbesteuerung" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften Band 2 (1922) und Markull: Art. „Forensalbeteiligung" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband 1 (1927).

[17] Vgl. die Zusammenstellung bei Strutz: Art. „Forensalbesteuerung" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften Band 2 (1922).

gemeinde bei verhältnismäßiger Verteilung des auf das Gesamteinkommen veranlagten Staatseinkommensteuersatzes 7/10 des auf das Forensaleinkommen entfallenden Teilbetrages zu. In Preußen unterlag als Forense der Gemeindeeinkommensteuer, wer in der Gemeinde, ohne daselbst zu wohnen, Grundvermögen, Handels- oder gewerbliche Anlagen besaß, betrieb oder an solchen beteiligt war, hinsichtlich des ihm aus solchen Quellen in der Gemeinde zufließenden Einkommens. In der Wohnsitzgemeinde hingegen mußte das Forensaleinkommen steuerfrei gelassen werden.

Diese in den einzelnen Gebieten teilweise recht verschiedenartige Gestaltung ist infolge der oben schon angedeuteten Reichsfinanzreform von 1920 gegenstandslos geworden; es kommt ihr nur noch historische Bedeutung zu. „Es gibt seither nur eine einzige Einkommensteuer und deren Gläubiger ist allein das Reich. Der Steuerpflichtige aber versteuert sein Einkommen jetzt regelmäßig nur noch bei dem Finanzamt seines Wohnsitzes, und da er mit den einzelnen Gemeinden, aus denen es ihm zufließt, grundsätzlich nichts mehr zu schaffen hat, so ist für das Gebiet des Steuerrechts nicht bloß die besondere Besteuerung, sondern im Grunde sogar der Begriff des Forensen selbst weggefallen. Es gibt heute streng genommen für die deutschen Gemeinden keine Forensen im Sinne des Steuerrechts mehr, weil sie die Befugnis zur selbständigen Besteuerung des Einkommens verloren haben, aus der das steuerrechtliche Problem des Forensen ja überhaupt erst erwachsen ist“ [18].

4. Kapitel: Die politische Gemeinde.

Der Ausdruck „politische Gemeinde“ wird in mehrfacher Hinsicht gebraucht.

Man versteht darunter z. B. die weltliche Gemeinde im Gegensatz zur Kirchengemeinde. Die „politische Gemeinde“ dient ferner auch als Bezeichnung für die Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts (etwa im Sinne des § 1 der Badischen GemO. vom 5. Oktober 1921), hier dann auch als Gegensatz zu den nicht rechtsfähigen innergemeindlichen Verbänden, wie z. B. der Bürgergemeinde. Zur Zeit des Ueberganges der Gemeinden von gesamthänderisch aufgebauten genossenschaftlichen Verbänden in selbständige, von den Mitgliedern (Genossen) losgelöste juristische Personen [1] hat man die nunmehr mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Gemeinwesen ebenfalls „politische Gemeinde“ genannt, insbesondere um damit eine Unterscheidung zwischen den Gemein-

---

[18] Markull: Art. „Forensalbeteiligung“ im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband 1 (1927).

[1] Vgl. 1. Kapitel I. Abschnitt S. 11/12.

den als solchen und den vielfach noch fortbestehenden, aus der genossenschaftlichen Zeit herrührenden Nutzungsverbänden[2] zu machen. Mit dem Begriff „politische Gemeinde“ will man schließlich auch den Kreis aller derjenigen Personen erfassen, die auf Grund bestimmter gesetzlicher Voraussetzungen (z. B. Wohnsitz in der Gemeinde, gewisse Dauer des Aufenthaltes, Besitz der Reichsangehörigkeit und der bürgerlichen Ehrenrechte, Erreichung der vorgeschriebenen Altersgrenze u. a.) die politischen Rechte der Mitwirkung an der Gemeindeverwaltung, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht besitzen. Den Inbegriff dieser Rechte hat man auch schon mit dem Ausdruck „politische Gemeindeangehörigkeit“ oder „Gemeindebürgerrecht“ bezeichnet. Nur in dieser letzteren Bedeutung wird der Begriff „politische Gemeinde“ Gegenstand der vorliegenden Erörterung sein.

Die nachfolgende Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der politischen Gemeinde kann im Hinblick auf die Fülle des Stoffes keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sondern muß sich auf die Skizzierung der wesentlichsten Dinge beschränken. Gerade die Geschichte der politischen Mitwirkungsrechte der Gemeindeangehörigen enthüllt uns ein derart umfangreiches Material über das kulturelle Leben in unseren alten Gemeinden, daß sie soviel wie eine Geschichte des Gemeindewesens überhaupt bedeutet. Eine Beschränkung auf die wesentlichsten Gesichtspunkte ist im Rahmen dieser Untersuchung vollkommen gerechtfertigt. Einige hierher gehörende Fragen sind bereits in den geschichtlichen Ausführungen der vorangehenden Kapitel dargelegt worden; jedoch lassen sich Wiederholungen mit Rücksicht auf den Aufbau der Untersuchung nicht ganz vermeiden.

In den alten ländlichen Gemeinwesen (Dörfern) sind es die Markgenossen (Grund- und Hufenbesitzer)[3], die zur Ausübung der politischen Gemeinderechte berufen sind. So oft es nötig ist, treten die freien Grundeigentümer unter dem Vorsitze des Dorfgrafen, Bauernmeisters, Schulzen[4] oder wie sonst ihr Vorstand genannt werden mochte, zusammen, um die gemeinsamen Angelegenheiten zu beraten und zu ordnen. In freier Wahl bestellen sie als Vorsteher oder Richter einen sog. Dorf- oder Bauernrichter[5]. Die Mitgliedschaftsrechte der einzelnen Genossen sind anfänglich gleich; erst als die weitere Entwicklung des Privateigentums einen ungleichen Hufenbesitz zuläßt[6], werden auch die Mitgliedschaftsrechte ungleich (Voll-

---

[2] Sofern diese Nutzungsverbände mit eigener Rechtspersönlichkeit — was nicht immer der Fall ist — ausgestattet sind, kommt ihnen teils öffentlichrechtlicher, teils privatrechtlicher Charakter zu, vgl. 1. Kapitel I. Abschnitt S. 12 und Anmerkung 50 daselbst.

[3] Vgl. 1. Kapitel I. Abschnitt S. 6/7.

[4] Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht II. Bd. 2. Aufl. München 1857, S. 453.

[5] Löning, Art. „Gemeinde“ in Bluntschli's Staatswörterbuch, erster Band S. 740.

[6] Vgl. 1. Kapitel I. Abschnitt S. 7.

bauern, Halbbauern, Halbspänner etc.) und bemessen sich je nach dem Umfang der Hufe [7].

Die nicht auf einem Grundstück angesessenen, nur geduldeten Dorfbewohner (Ungenossen) nehmen an der gemeindlichen Willensbildung nicht teil. An manchen Orten werden ihnen mit der Zeit aber besondere Vergünstigungen gewährt, insbesondere die Befugnis zur Teilnahme an den Gemeindenutzungen, woraus sich im Laufe der Entwicklung sogar subjektive Rechte herausgebildet haben. Die hiervon Betroffenen (Schutzgenossen, Beisassen, Hintersassen) müssen dafür auch mancherlei Gemeindelasten mittragen. In den Besitz der ausgesprochenen gemeindepolitischen Befugnisse (aktives und passives Wahlrecht) kommen sie dadurch im allgemeinen aber nicht [8].

Mit dem Aufkommen der geistlichen und weltlichen Grundherren gehen auf dem Lande die aus freien und (im großen und ganzen) gleichberechtigten Genossen bestehenden und mit weitgehender Autonomie ausgestatteten Markgenossenschaften immer mehr zurück. Nur wenige freie Markgenossenschaften haben sich erhalten können. Zwar hat auch auf den Grundherrschaften nach der Ausbildung des Hofrechts die Gemeindeversammlung der hofhörigen Grundbesitzer unter Leitung des Grundherrn oder seines Vertreters (des Meiers) da und dort noch vorübergehend weiterbestanden [9]. Soweit der Ortsvorsteher (Dorf- oder Bauernrichter) noch von den Gemeindegenossen gewählt werden darf, steht neben ihm aber schon der vom Grundherrn ernannte Beamte [10]. Dieser herrschaftliche Beamte verdrängt meist den Dorfrichter und wird mit der Zeit selbst Vorsteher der Gemeinde [10]. Die Bauern werden dadurch politisch wie wirtschaftlich immer mehr vom Grundherrn abhängig; etwa seit dem 10. Jahrhundert sind sie fast durchweg auch seiner persönlichen Herrschaft unterworfen [11] und können nur noch durch seine Vermittlung nach außen hin handelnd auftreten [12]. Die ständigen Versuche, das Los der Bauern zu bessern, scheitern im Bauernkriege vollkommen [13]; nachdem im Verlaufe des Dreißigjährigen Krieges die wenigen noch übrig gebliebenen persönlich freien Bauern fast durchweg in Hörigkeit oder gar in Leibeigenschaft geraten, ist das Schicksal der alten deutschen Landgemeinde vollends besiegelt. Die Landgemeinden verlieren ihre Autonomie und ihre Gerichte; die Selbstverwaltung ist durch die obrigkeitliche und grundherrliche Aufsicht sehr beschränkt, wenn nicht ganz beseitigt. Nicht selten geht den Gemeinden auch ihre wirtschaftliche Grundlage, die Allmende, verloren, welche die Landesherren unter

---

[7] Löning, Art. „Gemeinde" a. a. O. S. 740.
[8] Löning, Art. „Gemeinde" a. a. O. S. 742 f.
[9] Bluntschli, a. a. O. S. 453 ff.
[10] Löning, Art. „Gemeinde", a. a. O. S. 743.
[11] Löning, Art. „Gemeinde" a. a. O. S. 741/742.
[12] Löning, Art. „Gemeinde" a. a. O. S. 742.
[13] Löning, Art. „Gemeinde" a. a. O. S. 743.

Inanspruchnahme der sog. Obermärkerschaft für sich geltend machen. Daß bei einer solchen Entwicklung der ländlichen Gemeinwesen von politischen Mitwirkungsrechten der eigentlich hierzu berufenen Personen, nämlich der Dorfgenossen oder Dorfbürger, kaum oder überhaupt nicht mehr die Rede sein kann, bedarf keiner besonderen Betonung.

Auf der anderen Seite ist die Unhaltbarkeit dieser Zustände aber auch eine der hauptsächlichsten Gründe zur Reorganisation unseres Gemeindeverfassungsrechts. Im Laufe des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts werden durch die staatliche Obrigkeit selbst in fast allen deutschen Staaten Maßnahmen getroffen, um die Abgeschlossenheit der grundherrlichen Bauern zu durchbrechen und sie langsam und schrittweise aus dem Stand der Hörigkeit wieder zu freien Gemeinde- und Staatsbürgern zu erheben.

In den Städten hat sich demgegenüber ein freieres Bürgertum entfalten können. Die Teilnahme der Bürger an der städtischen Selbstverwaltung findet ihren besonderen Ausdruck in dem städtischen Rat, der sich seit dem 12. Jahrhundert als das wichtigste politische Organ in den meisten Städten durchgesetzt hat. An seiner Spitze steht — nach der Verdrängung des vom Stadtherrn ernannten Beamten und der Beschränkung der Herrschaft des geistlichen oder weltlichen Stadtherrn überhaupt [14] — der von den Bürgern gewählte Stadtschultheiß oder wie der Vorsteher der Stadtgemeinde sonst heißen mochte. Im Stadtrecht von Freiburg im Breisgau vom Jahre 1120 ist z. B. die Wahl des Schultheißen ausdrücklich der Bürgergemeinde vorbehalten. Die Beteiligung an der Bestellung des Gemeindevorstehers und an den Ratswahlen (aktives und passives Wahlrecht) verschafft den Bürgern einen weitgehenden Einfluß auf die gemeindliche Willensbildung. Die Bürger sind daneben noch in vielen anderen Fällen zur Mitwirkung berufen, nach dem Freiburger Stadtrecht von 1120 z. B. bei der Bestellung des Pfarrers, des Sigristen und des Vierundzwanzigers, der das Gericht verwaltet, bei der Entscheidung über die Aufnahme von Ministerialen in die Stadt; auch die Wahl des Stadtknechtes und des Hirten lag bei der Freiburger Bürgergemeinde; ferner hatte sie beim Erlaß von Satzungen über den Verkehr mit Brot, Wein, Fleisch u. a. mitzuwirken, um speziell für Freiburg nur einige Fälle anzuführen. Zu den sonstigen ausgesprochen bürgerlichen Befugnissen gehört im allgemeinen auch das Recht zum Erwerb von Grund und Boden, der Anspruch auf Armenunterstützung, eine besondere Stellung vor den städtischen Gerichten, Schutz gegen Klagen außenstehender Dritter, Zollbegünstigung, Benutzung der städtischen Anstalten, Anteil am Allmendgenuß u. a. Es handelt sich also um Rechte, die für die Stellung des Bürgers im öffentlichen Leben von weittragender Bedeutung sind.

---

[14] Bluntschli, Art. „Bürgerstand" in Bluntschli's Staatswörterbuch, 1. Band S. 328.

Aber nur dort, wo die Besetzung des Rates und die Ausübung der übrigen politischen Rechte von der gesamten Bürgergemeinde ausgeht, wo sämtliche Bürger gleich welchen Standes und gleich welcher Herkunft die Möglichkeit der Aufnahme in den städtischen Rat haben, kann man von dem Vorhandensein eines unabhängigen und freien städtischen Gemeinwesens sprechen; nur dort ist eine auf dem bürgerlichen Gemeinschaftsgefühl aufgebaute Rechtsgenossenschaft von Gleichgestellten als Trägerin des Stadtregiments vorhanden [15]. Das ist jedoch nur in verhältnismäßig wenigen Städten der Fall gewesen. Noch im 12. und 13. Jahrhundert hat die wirtschaftliche Machtstellung der Kaufleute oder gar nur einiger Kaufmannsfamilien auch eine ausgeprägt politische Seite; die Angehörigen des mächtigen Kaufmannsstandes haben (vielfach unter Bildung von Vereinigungen genossenschaftlicher Natur, Gilden) die übrigen Bürger von der Teilnahme an der städtischen Verwaltung meist zurückgedrängt und sich allein zu Trägern der städtischen Gewalt erhoben. Insbesondere sind die Handwerker — und damit ein nicht unwesentlicher Teil der städtischen Bevölkerung — wenn nicht gerade von der bürgerlichen Genossenschaft, so doch von der Ausübung der politischen Gemeinderechte anfänglich ausgeschlossen [16] [17]. Sie sind im Gegensatz zu den eigentlichen Alt- oder Vollbürgern Bürger minderen Rechtes oder stehen als Schutzverwandte oder Hörige unter dem Schutz des Stadtherrn oder des städtischen Rates [17]. Seit dem 13. Jahrhundert erlangen die Handwerker immer mehr die bürgerliche Freiheit. Sie nehmen mit ihren Innungen an den Kämpfen und Fehden der Altbürger teil. Gleichzeitig steigern sie aber auch schon ihre Ansprüche; sie begehren, durch ihren Gewerbefleiß zu Wohlstand und Vermögen gekommen, immer entschiedener Anteil an den politischen Rechten der bürgerlichen Genossenschaft, an der Besetzung der Räte usf. Schon die letzten Jahrzehnte des 13. Jahrhunderts sind mit inneren Parteikämpfen zwischen den altberechtigten Bürgern und den aufstrebenden Handwerkern ausgefüllt [17]. Der Kampf zwischen der Vollbürgergemeinde (d. h. den alten Geschlechtern, den Rittern, den Grundbesitzern und reichen Kaufleuten) und den verschiedenen Kreisen von Schutzbürgern, welche die Alleinherrschaft der Vollbürger zu stürzen versuchten, erreicht im 14. und 15. Jahrhundert seinen Höhepunkt; er bildet den wesentlichsten Inhalt der Geschichte der alten Städte dieser Zeit [18]. Die in den Zünften vereinigten Handwerker erlangen fast überall den Sieg und werden als gleichberechtigte Bürger in die städtische Genossenschaft aufgenommen [19].

---

[15] Bluntschli, Art. „Bürgerstand" a. a. O. S. 368 f.

[16] Löning, Art. „Gemeinde" a. a. O. S. 745.

[17] Bluntschli, Art. „Bürgerstand" a. a. O. S. 368 ff.

[18] Löning, Art. „Gemeinde" a. a. O. S. 746.

[19] Bluntschli, Art. „Bürgerstand" a. a. O. S. 369 und Löning, Art. „Gemeinde" a. a. O. S. 746.

Doch hat sich auch jetzt ein standesgleiches Bürgertum kaum entwickelt. Das Schwergewicht innerhalb der Bürgergemeinde verlegt sich infolge der Zunftentwicklung nunmehr von den handel- auf die gewerbetreibenden Bürger, die als sog. Zünftige im Rahmen ihrer Organisationen auf Kosten der nichtzünftigen Mitbürger sich eine Vorrangstellung in der städtischen Verwaltung zu sichern verstehen. Aber auch sonst ergeben sich nach der politischen Seite hin in der Bürgergemeinde mancherlei Unterschiede. In den städtischen Gemeinwesen tritt vielfach eine gewisse Aristokratie hervor, d. h. alte Geschlechter (Patrizier) und vermögende Familien, denen es gelingt, fast ausschließlich zu den Gemeindeämtern gewählt zu werden und in den bevorzugten Genuß der Gemeindenutzungen (Allmende) zu kommen [20]. Nicht selten bleiben die Ratsstellen in den Händen eben dieser Familien und vererben sich unter ihren Mitgliedern weiter. Die Geschlechter sind in erster Linie darauf bedacht, aus den verwalteten Aemtern gute Einnahmequellen zu machen. Um sich diese Vorteile möglichst lange zu sichern, beschließen sie vielfach, auf Jahre hinaus überhaupt niemanden in den Kreis der vollberechtigten oder regimentsfähigen Bürger aufzunehmen [21], es sei denn gegen Entrichtung außerordentlich hoher Aufnahmegebühren. An diesem oligarchischen Regiment vermochten auch die Zünfte mit ihrem Kampf gegen die Ausschließlichkeit ratsfähiger Geschlechter nicht viel zu ändern. Noch im 18. Jahrhundert sind die sog. regimentsfähigen Bürger da und dort auf wenige Familien beschränkt [22]. Wenn sich teilweise bis ins 19. Jahrhundert hinein namentlich in den Städten an alten Bürgerhäusern Realrechte (z. B. Brauereien) erhalten haben, so ist das oft auf die in früheren Jahrhunderten bestandenen politischen Vorrechte zurückzuführen [23].

Mit dem Aufkommen der Landeshoheit ist es um das wichtigste politische Recht der Bürger, um die Mitwirkung an der städtischen Verwaltung meist geschehen. Daß der Absolutismus und der Polizeistaat an dieser Entwicklung nichts ändern, bedarf keiner besonderen Betonung. Nach außen hin läßt man zwar die Ratsverfassung vielfach bestehen; aber die ganze städtische Verwaltung wird staatlicher Kontrolle und Bevormundung unterworfen. Die Bürger werden zwar von den Bedrückungen durch die Patrizier befreit, ihre Beteiligung an der Selbstverwaltung aber wesentlich eingeschränkt. In den meisten Fällen bleibt es bei einer geringfügigen Mitwirkung bei der gemeindlichen Vermögensverwaltung. Die Ratswahlen bedürfen der landesherrlichen Bestätigung, und die hohen Beamten der Stadt werden nicht mehr von der Bürgerschaft, sondern vom Landesherrn,

---

20 Mittermeier, Art. „Gemeinde“ im Staatslexikon von v. Rotteck und Welcker, Band 6 (1862) S. 262 f.

21 v. Maurer, a. a. O. IV, S. 158.

22 v. Maurer, a. a. O. IV, S. 158.

23 v. Maurer, a. a. O. II, S. 775

zuweilen nach Anhörung der Zünfte oder anderer städtischer Korporationen, bestellt. So hat die politische Seite des Bürgerrechts, nachdem die Städte zu reinen staatlichen Verwaltungsbezirken degradiert waren, eine starke Einbuße erfahren.

Dieser verfassungsrechtliche Zustand kommt in den Kommunalgesetzen einzelner süddeutscher Territorien deutlich zum Ausdruck, insbesondere in einigen Gesetzen um die Mitte des 18. Jahrhunderts, so in Bayern 1748, Württemberg 1758, Baden-Durlach (Kommun-Ordnung) 1760. Die letztere, die für die Markgrafschaft Baden-Durlach erlassene „Kommun-Ordnung", galt nach der im Jahre 1771 erfolgten Vereinigung der Baden-Durlach'schen und der Baden-Badischen Linie im Gebiet der gesamten Markgrafschaft Baden. Obwohl sie zunächst nur eine „Anweisung sein sollte, nach welcher bei der Verwaltung und Verrechnung der Güter und Einkünfte der Dorfgemeinden zu achten sei", so wurde doch eine ganze Reihe das Gemeindewesen grundsätzlich betreffender Normen darin aufgenommen, an der Spitze der Grundsatz weitgehender staatlicher Bevormundung. In den süddeutschen Ländern beschränkte sich diese aber den Städten gegenüber — im Gegensatz zu den preußischen Ordnungen — vielfach nur auf eine Finanzkontrolle und allgemeine Aufsicht. Die Beibehaltung althergebrachter organisatorischer Einrichtungen, die Ergänzung des Stadtvorstandes und die Bestellung seiner Mitglieder blieb daher vielfach den Städten bezw. ihrer Bürgerschaft im Rahmen der bestehenden Freiheiten und Satzungen überlassen. Wenn solches auch in den Dorfgemeinden zutraf, war dies in der Regel nur eine Vergünstigung. Dies kommt auch in § 154 der schon mehrfach erwähnten „Hofraths-Instructionen" vom 28. Juli 1794 zum Ausdruck. Danach hatten die Bürger in den Städten ein Recht zur Wahl ihrer Gemeindebeamten (Schultheiß, Vogt etc.), soweit es von alters hergebracht war, in den Landgemeinden dagegen nur diejenigen Gemeindemitglieder, denen dieses Recht durch unwiderrufliche Vergünstigung seitens des Landesherrn verliehen wurde. Diese Befugnis zur Mitwirkung bei der Bestellung des Ortsvorgesetzten trug ursprünglich den Charakter eines bloßen Vorschlagsrechts und ging mit der Zeit in die Form der Wahl über. Das Bestätigungsrecht des Landesherrn wurde dadurch aber sowohl in den Städten wie in den Landgemeinden keineswegs geschmälert.

Im Jahre 1806 erlangte Baden unter Erhebung zum Großherzogtum die Stellung eines souveränen Staates. Durch den Preßburger Frieden vom 26. Dezember 1805 in Verbindung mit der Rheinbundsakte und einer Reihe von Staatsverträgen (z. B. mit Württemberg) fielen dem Lande weitere bedeutende Gebietsteile wie Freiburg mit dem Breisgau, Konstanz u. a. zu, so daß es ungefähr den territorialen Bestand von heute erreichte. Die Neugestaltung der Verhältnisse fand ihren gesetzgeberischen Niederschlag in den in den Jahren 1807 bis 1809 erlassenen sieben Constitutions-Edicten, von denen

— wie schon eingangs erwähnt — zwei, nämlich das II. vom 14. Juli 1807 und das VI. vom 4. Juni 1808, sich mit der rechtlichen Stellung der Gemeinden und den öffentlichen Rechtsverhältnissen der Gemeindeangehörigen befassen.

Diese beiden Edikte trugen den bisherigen Verhältnissen weitgehend Rechnung. Das II. CE., welches in seinen §§ 1—7 Grundregeln über die Verfassung der Gemeinden aufstellte, hatte in Anlehnung an die frühere Regelung an dem geschichtlich überlieferten Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinde festgehalten. Dabei hielt das Edikt die Landgemeinden oder Dörfer nicht allein wegen ihrer überwiegenden Zahl, sondern auch wegen der allgemeinen Verhältnisse des Großherzogtums als eines „güterbauenden Staates" für die wichtigeren. Die Grundzüge ihrer Verfassung waren in § 4 des II. CE. niedergelegt. Auch die Städte behielten im großen und ganzen ihre Verfassungen sowie ihre oft sehr verschiedenen Vorrechte und Freiheiten bei [24]. Zu dem Bannrecht der Landgemeinden (Feld- und Waldbenutzung) kam bei den Städten noch das Marktrecht, d. h. die Befugnis, zu bestimmten Jahreszeiten größere oder kleinere Märkte abzuhalten, ferner das Gewerberecht, d. h. die Ermächtigung der Stadtbürger, jede „ehrliche Handthierung" unter Einhaltung der gewerbepolizeilichen Vorschriften und bei Erbringung eines Befähigungsnachweises zu betreiben (in Landgemeinden sollten nur solche Gewerbetreibende zugelassen werden, die, wie Schmiede, Wagner u. a., für die gewöhnlichen Berufsbedürfnisse des Landmannes arbeiteten), zuletzt die Ratsgewalt, d. h. die Befugnis zur Verwaltung der Ortspolizei in bestimmten Angelegenheiten, § 5 des II. CE.

Wo [25] auf Grund alten Herkommens oder besonderer Verleihungen die Gemeindeverwaltungsbehörden, insbesondere der städtische Rat oder das Gericht mit dem Bürgermeister, Schultheiß, Vogt oder Vorgesetzten an der Spitze, zu wählen waren, erfolgte dies durch die Ortsbürger [26], aber mit dem Vorbehalt der Bestätigung, evtl. sogar anderweitige Ernennung durch den Landesherrn bezw. die von diesem beauftragte Staatsbehörde. Nur den Ortsbürgern stand die Wählbarkeit zu den Gemeindeämtern, die Befugnis zur Marklosung, das Stimmrecht bei den „Gemeindeberathschlagungen" [27], die Teilnahme am Allmendgenuß und an den besonderen Vorrechten und Staatsfreiheiten der Gemeinde zu. Die Schutzbürger dagegen konnten des aktiven und passiven Wahl- und Stimmrechts und der Mark-

---

[24] Dieses Bestreben kam schon im VII. Organisationsedict vom 18. März 1803 zum Ausdruck, wo den durch den Reichsdeputationshauptschluß mediatisierten, ehemals freien Reichtsstädten Ueberlingen, Pfullendorf, Offenburg, Gengenbach, Zell a. H. ihre Selbstverwaltung weitgehend belassen wurde.

[25] Gleichgültig, ob in Städten oder in Landgemeinden.

[26] Vgl. oben Kapitel 1.

[27] Die Gemeindeversammlung und in größeren Orten der Ausschuß traten nur in wenigen, vom Gesetz selbst vorgeschriebenen Fällen zusammen.

losungsberechtigung nie teilhaftig werden. Von dem Allmendgenuß und den sonstigen Ortsrechten kam ihnen nur dann etwas zu, wenn dies durch die örtlichen Verfassungsurkunden oder besondere Schutzbriefe ausdrücklich zugestanden war, § 10 des II. CE.

Wenn das II. Constitutions-Edict die Gemeindeverwaltung auch ziemlich weitgehend in die Hände der bestehenden Behörden (Rat, Gericht etc.) legte, so darf doch nicht übersehen werden, daß ihre Beschlüsse „stets dem oberherrlichen Rechte der Minderung oder Mehrung, um stets mit dem Staatswohl im gemeinen Einklang erhalten werden zu können“ unterlagen. Von einer bedeutenden Selbstverwaltung der Bürger kann bei dieser Sachlage kaum mehr gesprochen werden; es ist daher von diesem Gesichtspunkt aus durchaus verständlich, wenn der § 10 des II. CE. die Gemeinden als „Minderjährige“ bezeichnete. Das große „Organisations-Rescript“ vom 26. November 1809 [28] hatte die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten formell weiterhin dem Gericht oder dem Gemeinderat anvertraut und die Bestellung des Ortsvorgesetzten (in den Städten Bürgermeister, in den Landgemeinden Vogt) an eine vorhergehende Wahl durch die Ortsbürger geknüpft, im übrigen aber die Verfassung der Gemeinden so sehr dem Staatsverbande eingegliedert, daß sie sich von reinen Staatsverwaltungsbezirken kaum mehr unterschieden. Damit haben französische Rechtsgedanken in unserem Verwaltungsrecht Eingang gefunden: es ist ja auch das Jahr, in dem der Code civil in einer Uebersetzung als Badisches Landrecht in Kraft tritt.

Zu gleicher Zeit werden in Preußen die Keime der künftigen Neugestaltung sichtbar: denn in denselben Tagen hat Freiherr vom Stein für den Gedanken der Selbstverwaltung durch die freien Gemeindebürger einen großen Vorstoß unternommen und damit der Gemeindegesetzgebung eines Jahrhunderts Ziel und Richtung gewiesen.

In Baden kommt die entscheidende Wendung allerdings erst im Jahre 1831 mit der Gemeindeordnung und dem Bürgerrechtsgesetz. In der verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden vollzieht sich nunmehr eine tiefeinschneidende Aenderung: die althergebrachte Unterscheidung zwischen Stadt- und Landgemeinde wird, wenn auch nicht nach außen hin (vgl. § 1 Abs. 1 GemO. von 1831), so doch de facto aufgehoben. Die Rechte des Staates als eines Vormundes über die Gemeinden werden beseitigt; an Stelle der früheren Staatsvormundschaft tritt eine bloße Staatsaufsicht, § 7 GemO. Das unbeschränkte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden wird grundsätzlich anerkannt und das Bestätigungsrecht des Staates nur auf wenige, im Grunde nicht sehr bedeutende Ausnahmen beschränkt.

Gleichzeitig mit dieser Umgestaltung des Gemeindeverfassungsrechts erfuhren auch die Rechtsverhältnisse der Gemeindebewohner

[28] RegBl. 1809 Nr. L und LI.

eine wesentliche Vereinfachung[29]. Zugleich traten aber auch die „politischen“ Befugnisse und Rechte der Gemeindebewohner, insbesondere die der Bürger, wieder stärker in Erscheinung. Nur für die Israeliten blieb das Schutzbürgerrechtsverhältnis bis zum Gesetz vom 4. Oktober 1862 weiterbestehen, soweit sie nicht durch besonderen Akt des Regenten unter die Ortsbürger aufgenommen wurden[30].

Die staatsbürgerlichen Einwohner hatten — um wieder auf die „politische“ Seite zurückzukommen — an der Gemeindeverwaltung und an der Allmendnutzung gar keinen oder nur einen sehr geringen Anteil. Soweit sie ein Gewerbe oder Landwirtschaft in der Gemeinde betrieben, wurden sie zur Bestreitung des Gemeindeaufwandes mitherangezogen. Zur Wahrnehmung ihrer Interessen bei der Festsetzung der Umlagen diente der „Ausschuß der staatsbürgerlichen Einwohner und Ausmärker“, welcher von den im Kataster der direkten Steuern eingetragenen staatsbürgerlichen Einwohnern und den Ausmärkern gewählt wurde. Eine Reihe von gemeindlichen Maßnahmen durfte nur mit seiner Zustimmung vorgenommen werden.

Ueber die finanziellen Verpflichtungen der staatsbürgerlichen Einwohner gegenüber der Gemeinde spricht die GemO. in der Fassung vom 31. Dezember 1831 im 5. Kapitel 1. Abschnitt §§ 57 ff. Soweit danach ein gewisser Teil der Gemeindeausgaben noch ungedeckt ist, wird er von den Gemeindebürgern und den nach § 62 GemO. „ihnen gleichgestellten staatsbürgerlichen Einwohnern nach dem direkten Steuerfuß oder einem anderen, durch Gemeindeschluß festzusetzenden, aber von den Staatsbehörden zu genehmigenden Beitragsfuß beigebracht“, § 61 GemO. „Jeder Bürger und staatsbürgerliche Einwohner, sofern dieser ein bürgerliches Gewerbe betreibt oder ein zur Bewirtschaftung seiner in der Gemarkung liegenden Güter erforderliches Gespann besitzt, oder überhaupt eine eingerichtete Landwirtschaft in der Gemeinde treibt, ist verpflichtet, in Person oder durch einen Stellvertreter jährlich bis zu drei Tagen Handdienste zu leisten oder den Wert dafür zu entrichten“, § 62 GemO. Nach Aenderung der GemO. vom 31. Dezember 1831 und Ersetzung der §§ 57—81 (d. h. des ganzen ersten Abschnittes des 5. Kapitels) durch das Gesetz vom 28. August 1835[31] sind hinsichtlich der Aufbringung gewisser Gemeindelasten (der sog. Vorausbeträge) den Gemeindebürgern gleichgestellt „diejenigen staatsbürgerlichen Einwohner, welche ein bürgerliches Gewerbe oder eine eingerichtete Landwirtschaft in der Ge-

---

[29] § 2 GemO.: „Die Gemeindebewohner einer Stadt- oder Landgemeinde sind entweder Gemeindebürger oder staatsbürgerliche Einwohner mit dem Rechte des ständigen Wohnsitzes oder Einsassen“.

[30] Für die Aufnahme sah das Gesetz vom 13. Januar 1809 (RegBl. Nr. VI) und die dazugehörige Verordnung vom 4. Mai 1812 (RegBl. Nr. XIX) besondere Modalitäten vor.

[31] RegBl. 1835 Nr. XLI.

meinde betreiben, oder ein zur Bewirtschaftung ihrer in der Gemarkung liegenden Güter erforderliches Gespann besitzen oder ein bürgerliches Gewerbe oder eine Landwirtschaft durch einen Verpächter oder Verwalter betreiben lassen, rücksichtlich des Steuerkapitals des Gewerbes oder der Landwirtschaft und der Gegenstände, worauf das Gewerbe oder die Landwirtschaft betrieben wird", § 74 Ziff. b der GemO. in der Fassung des Ges. vom 28. August 1835.

Aber nur die oben näher bezeichneten staatsbürgerlichen Einwohner sind zu Steuerleistungen an die Gemeinde verpflichtet, weil sie nach der Ansicht des Gesetzgebers infolge des engen wirtschaftlichen Verbundenseins mit der Gemeinde (durch Gewerbebetrieb oder Landwirtschaft) vielfach die gleichen Vorteile genießen wie die Ortsbürger. Alle übrigen staatsbürgerlichen Einwohner sind zur Leistung der genannten Vorausbeträge nicht gehalten. Soweit die Gemeindeausgaben durch die regelmäßigen Einkünfte und die oben erwähnten Vorausbeträge nicht gedeckt sind, werden sie nach dem Gemeindekataster auf das gesamte Gewerbe-, Häuser-, Güter- und Gefällsteuerkapital umgelegt, § 75 GemO. in der Fassung vom 28. August 1835. Diese Bestimmung gibt die Möglichkeit, auch die übrigen, nicht unter § 74 Ziff. b GemO. erwähnten staatsbürgerlichen Einwohner (z. B. Hausbesitzer) zu Steuerleistungen heranzuziehen. Das Recht der staatsbürgerlichen Einwohner zur Vertretung ihrer Interessen bei der gemeindlichen Vermögensverwaltung kommt in einer Reihe von Einzelbestimmungen (§§ 76, 85, 94, 95, 96, 153 GemO. in der Fassung vom 28. August 1835) zum Ausdruck. Danach sind gewisse finanzpolitische Maßnahmen an die Zustimmung des Ausschusses der staatsbürgerlichen Einwohner (und teilweise auch der Ausmärker) gebunden. Dieser Ausschuß wird von sämtlichen staatsbürgerlichen Einwohnern (und Ausmärkern) gewählt[32]; die Zahl seiner Mitglieder richtet sich nach dem Verhältnis des Steuerkapitals der staatsbürgerlichen Einwohner (und Ausmärker) zu jenem der Ortsbürger, darf jedoch die Zahl der bürgerlichen Ausschußmitglieder nicht überschreiten und muß mindestens ein Mitglied betragen, § 96 GemO.[33] Bei der alljährlichen Aufstellung des Gemeindevoranschlages hat der Bürgermeister die staatsbürgerlichen Einwohner zur Teilnahme an den Etatberatungen durch Entsendung von Vertretern einzuladen.

---

[32] Die Verordnung über die Aufstellung der Gemeindevoranschläge vom 29. November 1844 (RegBl. 1844 Nr. XXX) hat das Wahlrecht auf die im Kataster der direkten Steuern als steuerpflichtig eingetragenen staatsbürgerlichen Einwohner beschränkt.

[33] § 96 GemO. in der Fassung vom 28. August 1835 enthält eine Aenderung des § 132 Abs. 4 der GemO. in der Fassung vom 31. Dez. 1831; nach der letzteren Bestimmung konnte der Fall vorkommen, daß die Zahl der staatsbürgerlichen Einwohner (und Ausmärker) und damit auch die der Mitglieder des Ausschusses bei geringerem Steuerkapital größer war als jene der Gemeindebürger mit größerem Steuerkapital; dies sollte mit der besagten Aenderung verhindert werden.

Die Einsassen waren dazu befugt, „einen jeden erlaubten Nahrungszweig nach der Vorschrift der Gesetze in der Gemeinde zu treiben“ und die öffentlichen Gemeindeanstalten zu benutzen. Endlich stand ihnen ein Anspruch auf Unterstützung im Falle der Hilfsbedürftigkeit zu, ausgenommen die Fälle, in denen der Staat die Verpflichtung zur Unterstützung hatte, §§ 70—80 BRG. in der Fassung vom 31. Dezember 1831.

Die staatbürgerlichen Einwohner und Einsassen spielten jedoch gegenüber den Gemeindebürgern (Ortsbürgern) eine verhältnismäßig untergeordnete Rolle. Auch in den Gesetzen des Jahres 1831 hatte die Bürgergemeinde den Charakter einer geschlossenen Rechts- und Wirtschaftsgemeinschaft beibehalten; ihre Mitglieder (die Gemeindebürger) waren im Genusse einer Reihe von Rechten, die über den Rahmen der Gemeinde hinaus für die staatsbürgerliche Stellung der Bürger im öffentlichen Leben von größter Bedeutung waren.

Mit dem Gemeindebürgerrecht war — um es hier nachzuholen — nach § 43 Ziff. 3 der landständischen Wahlordnung vom 23. Dezember 1818 [34] das aktive und passive Wahlrecht zur zweiten badischen Kammer verbunden. Nach § 1 des BRG. von 1831 hatten die Gemeindebürger weiter noch das Recht

1. des ständigen Aufenthalts in der Gemeinde und der Benützung aller Gemeindeanstalten;
2. der Stimmgebung bei Gemeindeversammlungen;
3. der Wahlfähigkeit und Wählbarkeit zu allen Gemeindeämtern;
4. der Teilnahme am Allmend- und Gemeindegut nach Maßgabe der Gemeindeordnung;
5. zum Betrieb eines jeden Gewerbes im Rahmen der Gesetze;
6. zum unbeschränkten Erwerb von Liegenschaften;
7. zur Gründung einer Familie (Verheiratung) und schließlich
8. einen Anspruch auf Unterstützung im Falle der Hilfsbedürftigkeit.

Die folgenden Jahrzehnte mit ihren liberalisierenden Tendenzen haben den Inhalt des Gemeindebürgerrechts immer mehr ausgehöhlt und seine Bedeutung abgeschwächt. Zunächst wurden die wirtschaftlichen Vorrechte und allgemein staatspolitischen Befugnisse vom Besitz des Bürgerrechts unabhängig gemacht. So wurde schon durch Gesetz vom 15. Februar 1851 [35] das Recht zum Erwerb von Liegenschaften (§ 1 Ziff. 6 BRG.) allen badischen Staatsangehörigen gewährt und durch Gesetz vom 4. Juni 1864 auch auf Nichtbadener erweitert. Artikel 111 der RV. vom 11. August 1919 hat dieses Recht nunmehr auch reichsrechtlich allen Reichsangehörigen gewährleistet. Mit der durch das Gewerbegesetz vom 20. September 1862 [36] eingeführten Gewerbefreiheit und gewerblichen Freizügigkeit löste man

---

[34] RegBl. 1818 Nr. XXVII.
[35] RegBl. 1851 Nr. XIV.
[36] RegBl. 1862 Nr. XLIV.

das Recht zum Gewerbebetrieb aus seiner Verbindung mit dem Bürgerrecht (§ 1 Ziff. 5 BRG.). Das Gesetz vom 4. Oktober 1862 [37] über Niederlassung und Aufenthalt verlieh das bisher in vollem Umfange nur den Gemeindebürgern zustehende Recht auf freien Aufenthalt in der Gemeinde auch den übrigen Staatsangehörigen; ein weiteres Gesetz vom gleichen Tage [37] erleichterte die Eheschließung und bahnte damit die durch Landesgesetz vom 5. Mai 1870 vollends bewirkte Unabhängigkeit der Eheschließung vom Besitz des Bürgerrechts (§ 1 Ziff. 7 BRG.) an; ein drittes Gesetz vom 4. Oktober 1862 [37] brachte die Gleichstellung der Israeliten in bürgerrechtlicher Hinsicht, und schließlich wurde durch Gesetz vom 21. Dezember 1869 [38] das aktive Wahlrecht bei den Landtagswahlen (Zweite badische Kammer), das bislang an den Besitz des Bürgerrechts in einer badischen Gemeinde geknüpft war, auf eine breitere Basis gestellt. Diese Entwicklung gelangte mit dem unterm 5. Mai 1870 erlassenen Gesetz über die öffentliche Armenpflege [39] zu einem gewissen Abschluß, indem der Anspruch auf Armenunterstützung von dem Besitz des Bürgerrechts (§ 1 Ziff. 8 BRG.) unabhängig gemacht und die Unterstützungspflicht in Anwendung der schon seit 1842 in Preußen geltenden Praxis auf die Gemeinde des sog. Unterstützungswohnsitzes übertragen wurde.

Während die bisher angeführten Gesetze die Ausübung der für das wirtschaftliche und allgemein staatsbürgerliche Leben bedeutsamen Rechte von der Zugehörigkeit zur Bürgergemeinde losschälten, ging eine mit dem Jahre 1874 beginnende Gesetzgebung darauf hinaus, die ehemals nur den Ortsbürgern zustehenden Vorrechte zur Teilnahme an der Gemeindeverwaltung insofern zu beseitigen, als diese Befugnisse nunmehr auch den übrigen Bewohnern der Gemeinde zugestanden wurden, und zwar zunächst durch Gesetz vom 24. Juni 1874 [40] für die sieben größten Städte des Landes. Die Verschiebung der Bevölkerungsstruktur, welche das Gesetz vom 24. Juni 1874 veranlaßte, ließ mit der Zeit auch in den kleinen und mittleren Gemeinden ähnliche Maßnahmen notwendig werden. Mit Gesetz vom 22. Juni 1890 [41] wurde in allen Gemeinden mit 500 und mehr Einwohnern der Kreis der zur Teilnahme an der Gemeindeverwaltung berechtigten Personen bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen auf die Gemeindebewohner (Einwohnergemeinde) ausgedehnt, eine Maßnahme, die mit Gesetz vom 11. Juli 1896 [42] auch für die kleineren Gemeinden Geltung erlangte. Durch die Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 [43] wurden die letzten Ueberreste der ehemaligen Ver-

---

[37] RegBl. 1862 Nr. XLVIII.
[38] GVBl. 1869 S. 571.
[39] GVBl. 1870 S. 387.
[40] GVBl. 1874 S. 327.
[41] GVBl. 1890 S. 331.
[42] GVBl. 1896 S. 177.
[43] GVBl. 1922 S. 183.

knüpfung von Bürgerrecht und Ausübung politischer Mitgliedschaftsrechte beseitigt und die „politische Gemeinde“ ganz auf der Einwohnergemeinde aufgebaut. Die „politische Gemeinde“ ist nunmehr ein engerer Personenkreis innerhalb der Einwohnergemeinde. Zur Teilnahme an den Gemeindewahlen als dem wichtigsten Faktor gemeindlicher Willensbildung sind alle Gemeindeangehörigen (vgl. oben Einleitung S. 1) berechtigt, welche die Voraussetzungen des § 12 GemO. erfüllen und durch keine der im § 13 GemO. vorgesehenen Umstände vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für das passive Wahlrecht, § 15 GemO.

5. Kapitel:

Die armenrechtliche Gemeindezugehörigkeit.

Die Heimatgemeinde.

In diesem Kapitel ist die Frage zu untersuchen, ob und inwieweit der Anspruch auf Unterstützung im Falle der Hilfsbedürftigkeit jemals das Vorhandensein verbandsrechtlicher Beziehungen zwischen dem Hilfsbedürftigen und der unterstützenden Gemeinde voraussetzte

Die Betreuung und Unterstützung hilfsbedürftiger Personen ist ursprünglich eine Sache der Familie (Sippe, Geschlechtsverband etc.). Der Kreis der Familie ist dabei ziemlich weit zu fassen: er umschließt alle zu dieser natürlichen Gemeinschaft gehörenden Personen, auch solche, die freiwillig, insbesondere zur Leistung von Diensten dort aufgenommen sind. Auf dieser Basis entsteht im Mittelalter auch die Unterhaltspflicht des Lehnsherrn gegen seine Dienstleute und Vasallen, des Grundherrn gegen seine Hörigen [1]. Verhältnismäßig früh wird in der Kirche (Konzil von Tours 532) [2] eine Pflicht der weltlichen Gemeinden zur Unterstützung *ihrer* Armen anerkannt. Allgemein hat sich dieser Gedanke jedoch nicht durchzusetzen vermocht, zumal im Frühmittelalter die staatlichen Vorschriften über die Regelung der Armenunterstützung nur sehr spärlich sind. In einem Capitulare Karls des Großen vom Jahre 779 [3] wird den geistlichen und weltlichen Großen zur Auflage gemacht, eine bestimmte Zahl Hilfsbedürftiger zu unterhalten und zu diesem Zweck eine Abgabe, also eine förmliche Steuer zu entrichten. In einem weiteren Capitulare vom Jahre 806 [4] ist die Pflicht der Gemeinden zur Armenunter-

---

[1] Hue de Grais-Peters: Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 25. Aufl. Berlin 1930 S. 839 f.

[2] Riß: Art. „Armenfürsorge“ im Staatslexikon der Görresgesellschaft Band I Spalte 366 ff. 5. Aufl. Freiburg 1926.

[3] Löning: Art. „Armenwesen“ in Bluntschli's Staatswörterbuch Band I S. 249.

[4] Riß: Art. „Armenfürsorge“ a. a. O. Spalte 366 f.

stützung — jedoch ohne besonderen Erfolg — erneut hervorgehoben worden; ferner bestimmt dieses Capitulare, daß jeder Grundbesitzer seine Armen aus seinem Lehnsgut oder seinem eigenen Vermögen ernähren solle [5]. Im übrigen überläßt der mittelalterliche Staat die Maßnahmen gegen die Hilfsbedürftigkeit, insbesondere also die Armenpflege, in der Hauptsache der Kirche und ihren Organen [6]. Die Kirche ist es, die mit ihren eigens dazu geschaffenen Einrichtungen, ihren Klöstern, Stiftungen und Anstalten sich der Armen besonders annimmt. Das von der Kirche durchgeführte Hilfswerk (caritas) ist ohne Zweifel ganz gewaltig, leidet aber vielfach daran, daß die reichlichen Unterstützungen ohne jeden bestimmten Plan gewährt werden.

Durch die Reformation und deren Folgen gehen der Kirche aber vielfach die finanziellen Mittel und damit die Möglichkeit zu ausreichender Armenfürsorge verloren. Auf der anderen Seite läßt sich gerade gegen Ausgang des Mittelalters in der Zusammensetzung der Gemeindebevölkerung in Stadt und Land eine starke Veränderung feststellen: Pächter und Tagelöhner strömen auf das Land, die Städte werden von gewerblichen Arbeitern und Gehilfen sowie von Angehörigen der freien Berufe besonders aufgesucht. In sozialpolitischer Hinsicht bringt diese Bevölkerungsverschiebung in vielen Territorien eine derart große Masse von Armen und lästigen Bettlern mit sich, daß die Staatsgewalt sich endlich veranlaßt sieht, hiergegen Front zu machen und polizeiliche Vorschriften gegen Bettler und Landstreicher zu erlassen sowie Bestimmungen über die Armenunterstützung zu treffen [7]. In den meisten Städten findet sich schon seit der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts eine eigene Armenpolizei [8]; vielfach sorgen hier auch die Zünfte und Gilden für ihre Angehörigen. Auch eine Reihe von reichsrechtlichen Vorschriften fällt in diese Zeit, z. B. die Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 und 1577 [9] und die sonstigen ungezählten Bettel-, Almosen- und Armenordnungen. Bei der Entscheidung der Frage, wo der nicht seßhafte verarmte Teil der Bevölkerung polizeilich hingehöre und wo solche Personen im Falle der Erkrankung und Verarmung Hilfe zu finden hätten, beschränkt sich das Reichsrecht aber lediglich auf die Aufstellung des Grundsatzes, daß jede Gemeinde ihre Armen selbst zu unterhalten habe [10] [11]. Eine nähere Bestimmung darüber, wonach sich

---

[5] Löning: Art. „Armenwesen" a. a. O. S. 149.

[6] Löning: Art. „Armenwesen" a. a. O. S. 149; Hue de Grais-Peters: a. a. O. S. 839.

[7] Löning, a. a. O. S. 149.

[8] Hue de Grais-Peters a. a. O. S. 840; Löning a. a. O. S. 149/150.

[9] Max v. Seydel: Bayerisches Staatsrecht, dritter Band (Freiburg 1888) S. 90 und Anmerkung 4 daselbst.

[10] Max v. Seydel a. a. O. S. 90 f.

[11] Schon der Reichstag zu Lindau 1497 beschloß im Hinblick auf das stark um sich greifende Bettlerunwesen, daß jede Stadt ihre Armen unterhalten und keinem fremden Bettler zu betteln gestatten solle. Nur wenn eine

diese armenrechtliche Gemeindeangehörigkeit bestimmen solle, d. h. welche Personen die Gemeinden als ihre Armen anzusehen hätten, trifft das Reichsrecht nicht, sondern überläßt dies dem Landesrecht [12].

Die Gesetzgebung der deutschen Territorien und Städte hat sich nun bei der Bestimmung des Kreises der unterstützungsberechtigten Personen zunächst fast durchweg auf der Grundlage des im Gemeindeverfassungsrecht zum Abschluß gekommenen Genossenschaftsrechts entwickelt [13]. Ebenso wie die wirtschaftlichen Vorteile, wie das Recht zur Niederlassung, zur Eheschließung, zum Gewerbebetrieb usf., so bleibt auch der Anspruch auf Unterstützung im Falle der Krankheit und Armut nur den Mitgliedern oder Angehörigen der Gemeindegenossenschaft vorbehalten. Dieser Anspruch auf Unterstützung im Falle der Verarmung bildet — neben dem Recht auf Niederlassung — den wesentlichsten Inhalt des sog. Heimatrechts [14]. Der Ort, wo die Unterstützung gewährt werden mußte und wo der Aufenthalt nie versagt werden durfte, ist die sog. Heimatgemeinde oder Unterstützungsheimat [15]. Man hätte nun das Heimatrecht an den Ort des Wohnsitzes knüpfen oder vielleicht der Geburtsgemeinde die Funktionen der Heimatgemeinde übertragen können. Die Praxis beschränkt aber, dem Zuge der Zeit folgend, das Heimatrecht in der Regel auf die Gemeindeangehörigen, d. h. also auf die Ortsbürger. Nicht zur Gemeinde gehörige Einwohner oder sonstige Ungenossen bleiben hiervon ausgeschlossen; im Falle der Verarmung weist man sie unnachsichtlich aus dem Gemeindebezirk fort, nicht um sie einer anderen Stelle zur geordneten Versorgung zuzuweisen, sondern um sich ihrer zu entledigen [16]. Um von armen Personen möglichst verschont zu bleiben und die Armenlast von sich abzuwälzen, untersagen die Gemeinden vielerorts jedem Ortsfremden, der nicht seine Ortsbürgeraufnahme erwirkte, die Niederlassung. Gleichzeitig erschwert man mit allen möglichen Mitteln die Aufnahme, macht sie insbesondere von dem Nachweise eines größeren Vermögens und der Bezahlung hoher Aufnahmegebühren abhängig. Dies muß natürlich zu einer völligen Beschränkung der Freizügigkeit für die unteren Volksklassen führen und den ärmeren Kreisen den Erwerb des Heimatrechts in einer Gemeinde vielfach unmöglich machen [17]. Die Folge hiervon

---

Stadt nicht in der Lage wäre, ihre Armen zu ernähren, soll die Obrigkeit diese Armen in ein anderes Amt befördern dürfen, vgl. Löning a. a. O. S. 150.

[12] Rau: Lehrbuch der politischen Oekonomie, Zweiter Band: Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik, zweite Abteilung (5. Aufl. Heidelberg 1863), S. 426.

[13] Münsterberg: Art. „Armenwesen" im Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, herausgegeben von Prof. Dr. Max Fleischmann, 1. Band 1911, S. 190.

[14] Löning: Art. „Gemeinde" a. a. O. S. 761 f.

[15] Rau a. a. O. S. 435 f.

[16] Münsterberg: Art. „Armenwesen" a. a. O. S. 190.

[17] Löning: Art. „Armenwesen" a. a. O. S. 161.

ist ein gewaltiges Ansteigen der Zahl der unversorgten Armen. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts nimmt das Bettel- und Armenunwesen z. B. im Konstanzer Viertel des Schwäbischen Kreises derart überhand, daß außerordentliche Maßnahmen getroffen werden müssen[18].

Angesichts dieser Situation gehen manche Landesherren dazu über, die Armenfürsorge aus eigener Machtvollkommenheit zu regeln und den Gemeinden bestimmte Personen als ihnen armenrechtlich zugehörig zuzuweisen. Die hiervon betroffenen Personen haben neben dem Recht auf Niederlassung einen Anspruch auf Armenunterstützung, selbst wenn sie nicht in das Ortsbürgerrecht aufgenommen werden. Hier ist also das Heimatrecht unabhängig von der Zugehörigkeit zur Ortsbürgergemeinde.

Die Armengesetzgebung beruhte in Baden bis zum Erlaß des weiter unten zu erörternden Gesetzes vom 5. Mai 1870 auf dem Grundsatze, daß die Unterstützungspflicht in der Regel derjenigen Gemeinde obliege, welcher der Hilfsbedürftige als Bürger eingegliedert ist[19]. Das Heimatrecht war also eine besondere Erscheinungsform des Bürgerrechts. Es würde zu weit führen, hier alle in den nachmals zum Großherzogtum Baden zusammengefaßten Gebietsteilen ergangenen Vorschriften zusammenzustellen, in denen der besagte Grundsatz zum Ausdruck kam. Hierher gehört z. B die Markgräflich Baden-Durlach'sche Bettelordnung vom 18. Februar 1751[20]. In ähnlicher Weise bestimmten die „Hofraths-Instructionen" für die Badische Markgrafschaft vom 18. Juli 1794 (neu aufgelegt 1805) in § 126:

> „Die Leitung der Armenversorgung ist hiernächst eine Hauptangelegenheit für Unsere Regierung, wobei zum Grundsatz dienet, daß eheliche Aszendenten und Deszendenten schlechthin, so lang sie es vermögen, wenn gleich mit eigener Einschränkung; Geschwister hingegen nur, so weit sie es ohne Abbruch ihrer eigenen häuslichen Einrichtung zu tun im Stande sind, und weitere Verwandte wider ihren Willen gar nicht zur Bestreitung des Versorgungs-Aufwandes angehalten werden können. In Ermanglung solcher näher Verpflichteten ist die Gemeinde, zu deren der Arme als Bürger oder Hintersaß gehöret, aus ihren Gemeinds- und Allmosenkassen dazu verbunden.

---

[18] Im Konstanzer Viertel beschloß man z. B. im Jahre 1783, daß jede Gemeinde nur ihre Armen unterstützen dürfe; ortsangehörig in diesem Sinne sollte jeder sein, der sich zwei Jahre lang in der Gemeinde aufgehalten hatte; für diejenigen, welche nirgends eine Heimat besaßen, wurde die Einweisung in ein gemeinsames Arbeitshaus angeordnet, vgl. Löning: Art. „Armenwesen" a. a. O. S. 149 f.

[19] Wielandt: Handbuch des Badischen Gemeinderechts, Band 2 (2. Aufl. Heidelberg 1889) S. 10.

[20] bei Gerstlacher: Sammlung der Baden-Durlachischen Anstalten, Frankfurt und Leipzig 1774, Band II S. 87 ff.

Wo aber an einem Ort für diesen oder jenen Fall alle diese Quellen nicht zulänglich sind, da muß alsdann entweder aus vorhandenen allgemeinen Stiftungskassen, oder wo keine dazu vereigenschaftete und vermögende vorhanden sind, nach vorgängigem Einvernehmen mit unserer Rentkammer aus unseren Renten, mittelst Antrags an Uns für deren notwendige Bedürfniß, hiernächst aber auch bei der Zahlungsverfügung gesorget werden, daß der Unterstützungsbetrag nicht auf einmal an sie ausbezahlt und dann verschleudert, sondern unter genugsamer Aufsicht auf zweckmäßige Verwendung in schicklich verteilten Gaben, oder mittelst Zahlung der ihnen etwa an Kleidung, Hauszins, Holz und dergleichen nötigen Bedürfnisse, wirklich nach seiner Bestimmung angewendet werde".

Danach haben also grundsätzlich nur diejenigen Personen einen armenrechtlichen Unterstützungsanspruch an die Gemeinde, welche zu ihr in verbandsrechtliche Beziehungen (Gemeindeangehörigkeit im engeren oder weiteren Sinne) getreten sind, nämlich die Ortsbürger und die Schutzbürger oder Hintersassen. Lediglich in Ausnahmefällen mögen zuweilen auch nicht bürgerberechtigte Gemeindebewohner kraft besonderen Titels (Zuweisung durch die Staatsbehörde, ausdrückliche Verleihung durch die Gemeinde etc.)[21] einen Armenunterstützungsanspruch gehabt haben.

In ähnlicher Weise bestimmte das X. Organisationsedict vom 20. April 1803:

(52) „Einheimische verbürgerte Arme, d. h. solche, die selbst oder deren Eltern Bürgerrecht, Hintersassenschutz oder Dienste in einer Gemeinde hatten, müssen den bestehenden Kreis- und unseren Landesgesetzen gemäß von ihren Gemeinden erhalten werden".

(53) „Für unverbürgerte Arme, welche an keine einzelne Gemeinde ein Anspruchsrecht haben, als Dienerskinder, Vagantenkinder, die im Lande zurückbleiben u. dergl. muß aus den geeigneten Orts-, Kirchen-, auch Provincial-Fonds, soweit aber diese nicht zureichen, durch Recurs an die Milde des Regenten, dessen Staatscassen alsdann die Last heimfällt, gesorgt werden".

Es ist also auch hier der Unterstützungsanspruch der „verbürgerten" Armen, d. h. der in Not geratenen Orts- oder Schutzbürger lediglich eine Folge ihrer persönlichen Eingliederung (Mitgliedschaft) in den Gemeindeverband. Das Heimatrecht ist eine besondere Seite des Bürgerrechts.

Ein unterm 28. Mai 1810[22] erlassenes Gesetz betonte abermals, daß „jede Gemeinde schuldig sei, ihre (d. h. in ihr bürger- oder hei-

---

[21] Vgl. Kapitel 6 S. 69 (Unterstützung der Hinterbliebenen von Ehrenbürgern).

[22] RegBl. 1810 Nr. XXII.

matberechtigten) Armen aus ihren Almosen-, Gemeinds- oder anderen dazu geeigneten öffentlichen Kassen mit dem notdürftigen Unterhalt zu versehen".

Auch das Bürgerrechtsgesetz vom Jahre 1831 behielt den Anspruch auf Unterstützung im Falle der Hilfsbedürftigkeit, also das Heimatrecht, in erster Linie den Gemeindebürgern vor, wie dies bei dem ganzen damaligen System der Gesetzgebung über Bürgerrecht, Aufenthalt, Gewerbebetrieb und Verehelichung in Baden auch nicht anders möglich war[23]. Nach § 1 Ziff. 8 BRG. gehört zu den Rechten der Gemeindebürger „das Recht des Anspruchs auf Unterstützung aus den Gemeindemitteln in Fällen der Dürftigkeit". Den gleichen Anspruch haben neben den Vollbürgern auch diejenigen, die ein angeborenes Bürgerrecht besitzen, dasselbe aber noch nicht angetreten haben (§ 1 Abs. 2 BRG.). Es darf dabei nicht übersehen werden, daß nach § 2 Abs. 2 GemO. die Unterscheidung zwischen Orts- und Schutzbürgern aufgehoben wurde und beide Gruppen nunmehr die Klasse der Gemeindebürger bildeten. Der Kreis der gem. § 1 Ziff. 8 BRG. Armenunterstützungsberechtigten hat sich dadurch zahlenmäßig außerordentlich erweitert. Daneben wäre aber doch noch eine große Zahl von nicht bürgerberechtigten Gemeinde*bewohnern* übrig geblieben, welche dieses Vorteils entbehrt haben würden. Der Staat hatte aber ein großes Interesse daran, daß möglichst jeder badische Staatsangehörige zu einer Gemeinde in Beziehung trete. Kein Staatsangehöriger sollte nach dem Willen des Gesetzgebers (vgl. §§ 70 ff. des BRG. in der Fassung vom 31. Dezember 1831) „heimatlos" sein. Das Wort „Heimat" taucht hier de lege lata erstmals auf. Man wollte erreichen, daß alle badischen Staatsangehörigen, soweit sie nicht schon als Bürger mit einer Gemeinde fest verwurzelt waren, auf alle Fälle in einer badischen Gemeinde eine „Heimat" hatten, wo sie sich — ganz dem natürlichen Wortsinn entsprechend — jederzeit niederlassen, einen „Nahrungszweig" treiben und im Falle der Not um Unterstützung bitten konnten. Die entscheidenden Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes von 1831 lauten:

§ 70) Jeder Staatsangehörige, der nicht vermöge seines Standes oder Berufes oder des angeborenen oder durch Aufnahme erlangten Bürgerrechts einen ständigen Wohnsitz hat, kann von einer Gemeinde des Großherzogtums freiwillig aufgenommen oder einer solchen zugewiesen werden.

§ 71) Ein derartiger Heimatloser erhält durch diese Aufnahme oder Zuweisung für sich und seine Familie in solcher Gemeinde das *Einsassenrecht*.
(Abs. 2 kann in diesem Zusammenhang unerwähnt bleiben).

§ 72) Das *Einsassenrecht* gibt die Befugnis, einen jeden erlaubten Nahrungszweig nach Vorschrift der Gesetze in der Ge-

[23] Wielandt a. a. O. S. 14.

meinde zu treiben, die öffentlichen Gemeindeanstalten zu benutzen, und endlich den Anspruch an die Gemeinde auf die Unterstützung in Fällen der Dürftigkeit, ausgenommen wo der Staat die Verbindlichkeit der Unterstützung hat.

Für alle übrigen (inländischen) Gemeindebewohner, deren Unterstützung hiernach nicht der Heimatgemeinde oblag, hatte der Staat zu sorgen [24]. Dem Staate oblag es insbesondere (§ 58 BRG.), die Kinder der Staatsdiener, Offiziere und der mit Offiziersrang Angestellten, der Geistlichen und Schullehrer, solange sie ihr angeborenes Bürgerrecht nicht angetreten hatten, im Falle der Dürftigkeit zu unterstützen [25].

Eine Sonderregelung bestand hinsichtlich der armenrechtlichen Verhältnisse der Israeliten. Nach dem VI. Const.-Edict vom 4. Juni 1808 [26] wurden sie zwar aus der Stellung leibeigener oder erbpflichtiger Leute zu „erbfreien Staatsbürgern" erhoben; es sollte ihnen aber „ohne Einwilligung der Ortsgemeinde und besondere Erlaubnis des Regenten" in den Gemeinden, wo bisher noch keine Juden waren, das Recht der Niederlassung nicht zugestanden werden. Dort, wo sie sich aufhalten durften, waren sie nicht Ortsbürger, sondern nur Schutzbürger. Dabei blieb es aber dem Wohlwollen des Landesherrn überlassen, jeden Israeliten, „welcher wegen der Bürgerrechtserfordernisse überhaupt und insbesondere wegen einer mit den Christen gleichförmigen Nahrungsart sich ausweiset, gleich jetzt schon allda mit dem Ortsbürgerrecht zu begnadigen". Ein Anspruch auf Armenunterstützung stand ihnen aber, ganz gleichgültig, ob sie nun Orts- oder Schutzbürger waren, nicht zu. Nach § 7 des Gesetzes vom 13. Januar 1809 [27] hatten die Juden ihre Armen allein zu versorgen, wogegen sie dann allerdings auch zu den christlichen Armenversorgungsanstalten beizusteuern nicht verpflichtet waren.

Auf die Israeliten fanden auch die GemO. und das BRG. von 1831 nach der ausdrücklichen Vorschrift des § 54 BRG. keine Anwendung; für sie blieb das Schutzbürgerrecht vorerst weiter in Geltung. Infolgedessen regelten sich auch ihre armenrechtlichen Verhältnisse nach den oben angeführten Grundsätzen. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 4. Oktober 1862 über die bürgerliche Gleichstellung der Israeliten [28] rückten die Israeliten in die Stellung der Gemeindebürger auf; sie erwarben nach § 1 des Gesetzes die in § 1 Ziff. 1, 2, 3, 5 und 6 BRG. erwähnten Rechte der Gemeindebürger, also namentlich die politischen Mitwirkungsrechte. Die vermögens-

---

[24] Wielandt a. a. O. S. 14.

[25] Erlaß des M. d. J. vom 28. X. 1836 Nr. 12013; vgl. J. F. Wehrer: Vollständiges Gesetzeslexikon für den badischen Staatsbürger, Erster Band (Karlsruhe 1846) Art. „Arme".

[26] RegBl. 1808 Nr. XIX.

[27] RegBl. 1809 Nr. VI.

[28] RegBl. 1862 Nr. XLVIII.

werten Gemeindebürgerrechte (Allmendgenuß, Unterstützungsanspruch etc.) fielen ihnen aber nicht ohne Einschränkung zu. Nur in denjenigen Gemeinden, wo bisher keine Israeliten ansässig waren, sollte die Pflicht zur Unterstützung der israelitischen Armen schon mit dem 15. Oktober 1862 (§ 9 des Gesetzes) auf die Gemeinde übergehen. Dagegen blieb in denjenigen Orten, wo Israeliten sich schon vorher bürgerlich niedergelassen hatten, die Armenversorgung derselben nach den bisherigen Vorschriften von der christlichen Armenunterstützung getrennt bis zum 1. Januar 1872, soweit nicht zwischen der politischen und der israelitischen Gemeinde anderweitige Vereinbarungen getroffen wurden.

Aus den bisherigen Darlegungen ergibt sich, daß ein Unterstützungsanspruch oder Heimatrecht nur solchen Personen zustand, die zu einer Gemeinde in ganz enge verbandsrechtliche Beziehungen getreten waren. Dies waren insbesondere die Ortsbürger, die Schutzbürger sowie die aus einem anderen Grunde Heimatberechtigten (Einsassen, Staatsdienerkinder etc.). Eine solche Regelung hatte ihre innere Berechtigung im Zeitalter der geschlossenen Dorf- und Stadtgemeinde. Die Aenderung der gesamten wirtschaftlichen Verhältnisse im Laufe des 19. Jahrhunderts, die beginnende Industrialisierung, die Loslösung der Landbevölkerung von der Scholle (Landflucht) führten aber zwangsläufig zu einer Aenderung des bisherigen Systems. Preußen machte den Anfang, indem es im Jahre 1842 — dem französischen Vorbild folgend — für die Regelung der armenrechtlichen Verhältnisse den sog. Unterstützungswohnsitz einführte. In Baden empfand man die Mängel der reichlich konservativen Gesetzgebung des Jahres 1831 besonders stark, als mit dem Gesetz vom 4. Oktober 1862 über Niederlassung und Aufenthalt[29] die Freizügigkeit der badischen Staatsangehörigen wesentlich erleichtert wurde. Wenn sich nun ein Badener aus einer Gemeinde, wo er das Bürgerrecht (Heimatrecht) besaß, entfernte, so ruhte das Bürgerrecht in der letzteren für die Dauer der Ortsabwesenheit, wogegen er ein solches in der neuen Gemeinde, in welcher er zugezogen war, nicht ohne weiteres erwerben konnte, da der Besitz des Bürgerrechts in zwei Orten grundsätzlich unzulässig war. Geriet er aber in Not und Armut, so konnte er in seine Bürger- oder Heimatgemeinde abgeschoben werden; diese mußte ihn jederzeit wieder aufnehmen. Durch eine solche Abschiebung konnte es aber vorkommen, daß jemand die Stätte seines tatsächlichen Wirkens, seiner Existenzgrundlage aufgeben mußte, während sich die Heimatgemeinde in die wenig erfreuliche Lage versetzt sah, einen Menschen, der mit ihr während seines ganzen Lebens vielleicht nie recht in Fühlung stand, von dem sie nie einen Vorteil hatte, unterstützen zu müssen. Das Bestreben ging daher mit Recht dahin, die Gemeinden von der Unterstützungspflicht zu befreien, sobald sich ein ehemals Armenunterstützungsberechtigter

[29] RegBl. 1862 Nr. XLVIII S. 445.

längere Zeit entfernt und anderswo niedergelassen hatte. Diesem Zweck diente das Gesetz vom 5. Mai 1870, die öffentliche Armenpflege betr.[30], worin die Verpflichtung zur Armenunterstützung von den engen verbandsrechtlichen Beziehungen zu einer Gemeinde, insbesondere von der Zugehörigkeit zur Bürgergemeinde losgelöst und, ähnlich wie bisher in Preußen, auf die Gemeinde des sog. Unterstützungswohnsitzes übertragen wurde. Die Armenpflege wurde damit auf dem Boden der Einwohnergemeinde aufgebaut. Endgültig unterstützungspflichtig war die Gemeinde, in der ein Badener nach erreichter Volljährigkeit durch dreijährigen, aus freier Selbstbestimmung begründeten Aufenthalt den sog. Unterstützungswohnsitz erwarb. Nur solange ein Gemeindebürger in der Gemeinde des angeborenen oder durch Aufnahme erlangten Bürgerrechts seinen gewöhnlichen Aufenthalt nahm, war er hier zu unterstützen; solange ruhte auch die Unterstützungspflicht des Unterstützungswohnsitzes. Der Erwerb des Unterstützungswohnsitzes konnte erst mit dem 1. Juli 1870 beginnen. Die Unterhaltspflicht der Gemeinden gegenüber solchen Personen, welche mit dem Inkrafttreten des badischen Armengesetzes vom 5. Mai 1870 als Ortsbürger oder Einsassen einen armenrechtlichen Anspruch hatten, dauerte bis zum 1. Juli 1873 weiter.

Durch Reichsgesetz vom 8. November 1871[31] wurde das Gesetz des Norddeutschen Bundes über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 in Baden mit Wirkung vom 1. Januar 1873 reichsrechtlich eingeführt und dadurch — in Verbindung mit dem badischen Gesetz vom 14. März 1872[32] das badische Landesarmengesetz vom 5. Mai 1870 in wesentlichen Punkten ersetzt. Hiernach galt mit Wirkung vom 1. Januar 1873 das Prinzip des Unterstützungswohnsitzes nicht allein für Badener, sondern für alle Reichsangehörigen (mit Ausnahme der Bayern); ferner trat an Stelle der dreijährigen Frist des badischen Armengesetzes zum Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes eine solche von zwei Jahren. Für den Ort des Unterstützungswohnsitzes gebrauchte man in der Praxis vielfach auch den Ausdruck „Heimatgemeinde".

Bei diesem Zustand verblieb es im wesentlichen (von unbedeutenden Aenderungen abgesehen) bis zur Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924[33]. Diese Verordnung hat den sog. Unterstützungswohnsitz beseitigt und den Anspruch auf Unterstützung schon gegenüber der Gemeinde des vorläufigen bezw. gewöhnlichen Aufenthaltes verliehen.

Wenn der Sprachgebrauch des Alltages den Ort des Unterstützungswohnsitzes vielfach als „Heimatgemeinde" bezeichnete, so hatte das schließlich noch einen Sinn. Dieser Begriff ist aber jetzt, wo die Unterstützung ohne Rücksicht auf die Dauer des Wohnsitzes

---

[30] GVBl. 1870 S. 387.
[31] RGBl. 1871 S. 391.
[32] GVBl. 1872 S. 135.
[33] RGBl. 1924 S. 100.

schon von der Gemeinde des vorläufigen bezw. gewöhnlichen Aufenthaltes zu gewähren ist, gegenstandslos geworden; er findet sich auch nicht mehr in den einschlägigen Gesetzen. Dennoch kann man auch heute noch — namentlich in ländlichen Kreisen — den Ausdruck „Heimatgemeinde“ hören. Man versteht darunter teils die Geburtsgemeinde im Gegensatz zur Wohnsitzgemeinde, teils auch den Ort, wo jemand das Bürgerrecht besitzt und infolgedessen — selbst im Falle der Hilfsbedürftigkeit — nie abgewiesen werden darf (vgl. oben Kapitel 1 S. 29).

6. Kapitel: Das Ehrenbürgerrecht.

Die Einrichtung des sog. Ehrenbürgerrechts war schon dem älteren Gemeinderecht bekannt.

In den alten Städten nannte man diejenigen Bürger Ehrenbürger, die wohl die Rechte, nicht aber die Pflichten, wenigstens nicht alle Pflichten, der Stadtbürger hatten [1]. Ihre Rechte und Verbindlichkeiten wie überhaupt ihre gesamten rechtlichen Beziehungen zur Gemeinde pflegten vertragsmäßig festgelegt zu werden; daher wurden sie auch Paktbürger (cives pactitii) [1] genannt. Nach von Maurer [1] sind sie seit dem 16. Jahrhundert an die Stelle der Ausbürger oder Pfahlbürger getreten oder gewissermaßen aus diesen hervorgegangen. Seitdem nämlich die Städte ihre Ausbürger gegen die Grund- oder Landesherren nicht mehr schützen können, die Ausbürger also wieder abgabepflichtige Untertanen ihrer ehemaligen Herren wurden, hat das Ausbürgerrecht seinen alten Wert verloren [2]; es dauert zwar nach außen hin fort; die von Abgaben und Ritterdiensten befreiten Ausbürger pflegt man seit dem 16. Jahrhundert vielfach Ehrenbürger zu nennen [1].

Das Ehrenbürgerrecht findet sich auch in den älteren badischen Gemeindegesetzen. Eine besondere rechtliche Bedeutung maß man ihm aber offenbar — nach den wenigen gesetzlichen Bestimmungen zu schließen — nicht zu. Nach den Organisations-Edikten konnte eine Gemeinde einem Badener das Ehrenbürgerrecht nur mit Zustimmung der Ortsherrschaft, in sog. landesherrlichen Orten mit derjenigen des Bezirksamts verleihen; bei Ausländern (also auch bei Angehörigen der außerbadischen Staaten, die im Norddeutschen Bund zusammengeschlossen waren) bedurfte es einer besonderen Genehmigung des Landesherrn. Welche Rechte der Ehrenbürger hierdurch erlangte (Teilnahme an der Gemeindeverwaltung durch Besitz des Stimmrechts, an der Allmendnutzung usf.) bestimmte sich in der Regel nach der Verleihungsurkunde. Nach Beilage B Ziff. 5 zum Organisations-

[1] L. v. Maurer: Geschichte der Städteverfassung in Deutschland, Bd. II S. 250 f.

[2] Vgl. oben Kapitel 1 S. 18 f.

Rescript vom 26. November 1809[3] waren die Ehrenbürger bei der Wahl des Ortsvorgesetzten (des Bürgermeisters in den Städten, des Vogtes in den Dörfern) ausdrücklich ausgeschlossen, während bei der Wahl des durch Gesetz vom 23. August 1821[4] eingeführten „Ausschusses“[5] neben den Orts- und Schutzbürgern auch die Ehrenbürger wahlberechtigt sein sollten. Einige Verordnungen zu Beginn des 19. Jahrhunderts machten die Pfarrer und Lehrer in den Gemeinden ihres Dienstes zu Ehrenbürgern, soweit diese nicht ohnehin schon das Ortsbürgerrecht erworben hatten. Das Ehrenbürgerrecht wurde durch die Anstellung erworben und ging durch Abberufung oder sonstigen Abgang vom Dienst wieder verloren. Doch sollten Pfarrer, Lehrer usf. nicht schon wegen ihrer Eigenschaft als Ehrenbürger die Allmendnutzungen beziehen können. Vielmehr schrieb die Verordnung vom 24. Juli 1810[6] vor, daß die Ehrenbürger zur Teilnahme am Allmendgut nur dann zugelassen werden, wenn sie vermöge der Ortsurkunden oder des Herkommens an den bisherigen Allmendnutzungen kraft ausdrücklichen Rechtes und nicht aus bloßer Vergünstigung teilgehabt haben oder wenn die Gemeinde durch Stimmenmehrheit sich freiwillig für ihre Zulassung erklärt. Die Anteile dieser Ehrenbürger sollten aber alsdann ihrem Dienste und nicht ihrer Person zufallen[7]. Ebenso sagte die Verordnung vom 1. Februar 1813[8]: „Die Pfarrer und Schullehrer als solche sind in der Gemeinde ihrer Anstellung nicht Orts-, sondern Ehrenbürger. Wollen dieselben zugleich Ortsbürger sein, so müssen sie das Ortsbürgerrecht, falls es ihnen nicht angeboren ist, wie jeder andere erwerben. . . . . Inwieweit die Ehrenbürger für sich oder nur von dem habenden Dienst Anteil an den Allmenden oder anderen Gemeindenutzungen haben, beruht auf dem Herkommen in jeder einzelnen Gemeinde“. Nach dem Tode des Pfarrers oder Lehrers war die letzte Anstellungsgemeinde den Hinterbliebenen „im Notfall“ unterstützungspflichtig.

Die seit dem Jahre 1831 in Baden ergangenen Gemeindegesetze haben den Begriff „Ehrenbürger“ in ihre Terminologie nicht mehr aufgenommen[9]. Insbesondere findet sich nirgends mehr ein Stimmrecht der Ehrenbürger. Soweit ihnen jedoch bis dahin ein Recht zur Teilnahme an den Gemeindenutzungen zustand, ist dieser Zustand

---

[3] RegBl. 1809 Nr. LI.

[4] RegBl. 1821 Nr. XIV.

[5] Es handelt sich hier um Gemeinde- bezw. Bürgerausschüsse, welche die in § 2 des Gesetzes aufgezählten Gemeindeangelegenheiten zusammen mit dem Gemeinderat beschließen sollten. Mit der Wahl dieser Ausschüsse wurde übrigens in Baden bei den Gemeindewahlen zum erstenmal das Dreiklassenwahlrecht eingeführt.

[6] RegBl. 1810 Nr. XXXI.

[7] Bergdolt, Badische Allmenden S. 225 f.

[8] RegBl. 1813 Nr. IV.

[9] Ganz im Gegensatz zu Preußen, wo in mehreren seit der Stein'schen Reform erlassenen Gemeinde- und Städteordnungen die Einrichtung des

durch die bekannte Generalklausel des § 104 der Gemeindeordnung von 1831 [10] ausdrücklich sanktioniert worden [11]. Im übrigen brachte die Gemeindeordnung von 1831 in dieser Frage keine neuen Normen. Es fuhr daher auch in Baden die gemeindliche Praxis nach dem Jahre 1831 weiter fort, solchen Männern und Frauen, die sich um Gemeinde oder Vaterland, um Kunst oder Wissenschaft besondere Verdienste erworben hatten, das Ehrenbürgerrecht zu verleihen. Eine besondere Rechtswirkung kam diesem Akt nicht zu; insbesondere lag darin kein Grund zum Erwerbe des Gemeindebürgerrechts im Sinne der Gemeindeordnung oder des Bürgerrechtsgesetzes. Die Verleihung bedeutete lediglich eine Ehrung; der Erwerb der in § 1 des Bürgerrechtsgesetzes angeführten Rechte der Gemeindebürger war damit nicht verbunden [12] [13]. Eine Person (Inländer oder Ausländer) konnte das Ehrenbürgerrecht in mehreren Gemeinden besitzen, da § 3 des Bürgerrechtsgesetzes vom 31. Dezember 1831 auf Ehrenbürger keine Anwendung fand. Zuständig für die Ernennung zum Ehrenbürger war nach den Gesetzen von 1831 der Gemeinderat, bis zum Gesetz vom 14. Mai 1870 unter Mitwirkung des kleinen Bürgerausschusses [14]. Irgendwelche Mitgliedschaftsrechte (Gemeindeangehörigkeit im weiteren Sinne) wurden dadurch nicht begründet.

Die badische Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 hat diese Regelung im wesentlichen beibehalten. Zuständig zur Ernennung ist der Gemeinderat, und zwar kraft des ihm zustehenden Rechtes, sog. „reine Gemeindeangelegenheiten“ im Rahmen der Gesetze selbständig zu regeln. Um eine solche Selbstverwaltungsangelegenheit handelt es sich bei der Verleihung des Ehrenbürgerrechts. Eine Zustimmung des Bürgerausschusses ist nicht erforderlich. Irgendwelche besondere Rechte oder Pflichten werden durch die Ehrenbürgerernennung als solche auf beiden Seiten nicht begründet.

Ehrenbürgerrechts ausdrücklich beibehalten, Voraussetzungen des Erwerbs und Inhalt genau geregelt wurden. In einer Reihe dieser Ordnungen bedeutete das Ehrenbürgerrecht nicht nur eine Ehrung, sondern hatte auch den Erwerb der meisten Rechte eines Gemeindebürgers zur Folge.

[10] § 104 der GemO. von 1831 (Abs. 1) lautet:

„Die Art der Benutzung der ungeteilten Allmendgüter, die Größe der Genußteile . . . sowie die Größe der Bürgerholzabgaben richtet sich nach dem unbestrittenen Zustande vom 1. Januar 1831.“

[11] Bergdolt, a. a. O. S. 225 f.

[12] Fröhlich, Badische Gemeindegesetze, 2. Auflage 1861 S. 279 (Anmerk. 14 zu § 1 BRG.) und S. 319 (Anmerk. 15 zu § 44 BRG.) sowie die daselbst angeführten Erlasse des M. d. J. vom 15. April 1836 Nr. 3608 und vom 11. September 1849 Nr. 11789.

[13] Christ (Das Badische Gemeindegesetz, 3. Aufl. 1863, GemO. § 2 Anmerkung 7) ist der Ansicht, daß das Ehrenbürgerrecht in der betreffenden Gemeinde ein „Heimatrecht“, d. h. insbesondere einen Armenunterstützungsanspruch gewähre, „da man denjenigen nicht heimatlos nennen kann, den eine Gemeinde zu ihrem Ehrenbürger ernannt hat.“

[14] Vgl. Fröhlich, a. a. O. (Anmerk. 14 zu § 1 BRG.).

Schluß.

Es erscheint angebracht, das Ergebnis dieser Untersuchung nochmals in ganz kurzen Zügen zusammenzufassen.

Die Gemeindeangehörigkeit, d. h. die Gesamtheit aller auf dem öffentlichen Recht beruhenden verbandsrechtlichen Beziehungen eines Einzelnen zu einer Gemeinde hat im Laufe der geschichtlichen Entwicklung mehrfache Wandlungen durchgemacht. Wohl auf keinem Gebiete des Gemeinderechts gehen die einzelnen Gesetzgebungen so weit auseinander wie gerade bei den Bestimmungen über Voraussetzung und Erwerb der Gemeindeangehörigkeit.

Die Mitgliedschaft in den alten Gemeinwesen beruht, der genossenschaftlichen Struktur derselben entsprechend, auf der Zugehörigkeit zur ländlichen oder städtischen Markgenossenschaft. Genossen (Bürger) sind anfangs nur solche Personen, die in der Mark mit Grund und Boden angesessen sind. Die Gemeinden sind also in den Anfängen der Entwicklung hinsichtlich ihrer persönlichen Grundlagen Real- oder Grundbesitzergemeinden. Wer keinen Boden besitzt, aber dennoch in der Mark wohnt, ist nur geduldet und steht völlig außerhalb des Gemeindeverbandes. Gegen Ende des Mittelalters wird der Grundbesitz als alleinige Voraussetzung der Zugehörigkeit zur Gemeinde langsam aufgegeben. Mitglieder der Gemeinde sind jetzt die Angehörigen der Bürgergemeinde (Ortsbürgergemeinde), einer geschlossenen Rechts- und Wirtschaftsgemeinschaft. Nur Geburt (Abstammung) und besondere Aufnahme (letztere vielfach nur unter sehr erschwerten Voraussetzungen) vermitteln den Anschluß an die Bürgergemeinde. Je nach der mehr oder weniger engen Verbundenheit der Bürger (auf dem Lande Bauern) zur Gemeinde unterscheidet man Vollbürger, Vollbauern, Halbbürger, Schutzbürger, Halbbauern, Hintersassen etc. Die übrigen Gemeindebewohner (Einwohner, Ungenossen) gehören im allgemeinen nicht zur Gemeinde.

Im 19. Jahrhundert hat sich mit Rücksicht auf die völlige Umschichtung des Wirtschaftslebens, auf die Beseitigung der Verkehrs- und Niederlassungsbeschränkung und auf die Einführung der Ge-

werbefreiheit, die geschlossene Bürgergemeinde nicht mehr aufrecht erhalten lassen. In Baden ist die Gemeindegesetzgebung schon 1831 dazu übergegangen, auch zu den nicht bürgerberechtigten Einwohnern (staatsbürgerliche Einwohner und Einsassen) verbandsrechtliche Beziehungen zu knüpfen. Die Bestrebungen gehen dahin, die Gemeindemitgliedschaft immer mehr von der Zugehörigkeit zur Bürgergemeinde loszulösen. Einen gewissen Abschluß findet diese Entwicklung schließlich in der badischen Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921, welche die Gemeindeangehörigkeit vollkommen auf dem Boden der Einwohnergemeinde aufgebaut hat: denn Gemeindeangehöriger im Rechtssinne ist jetzt derjenige, der „auf der Gemarkung der Gemeinde wohnt“.

Die Bürgergemeinde hat infolgedessen mit der Gemeindeangehörigkeit als solcher nichts mehr zu tun. Sie umfaßt lediglich die Gesamtheit der bürgernutzungsberechtigten Personen (soweit der Bürgergenuß nicht schon den im 1. Kapitel S. 31/32 angeführten Beschränkungen zum Opfer gefallen ist). Die Bürgergemeinde ist in Baden keine innergemeindliche Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie ist aber auch keine Personenvereinigung des Privatrechts; nach ihrer ganzen Stellung im Gesetze muß ihr ohne Zweifel öffentlichrechtlicher Charakter zugesprochen werden. Ihre innere Verfassung ist im Gesetz kaum geregelt; die GemO. spricht im § 85 Abs. 2 lediglich von einer Versammlung der stimmfähigen Bürger und Bürgerswitwen (unter dem Vorsitz des Bürgermeisters) zur Beschlußfassung über interne Angelegenheiten der Allmendnutzung. Man wird die Bürgergemeinde als eine öffentlichrechtliche Nutzungs- oder Interessengemeinschaft besonderer Art ansprechen dürfen.

Im gleichen Zuge mit der Loslösung der Gemeindezugehörigkeit vom Bürgerrecht sind auch die politischen Gemeinderechte immer mehr von der Bürgergemeinde auf die Einwohnergemeinde verschoben worden. Nach der badischen Gemeindeordnung von 1921 besteht der Kreis der zur gemeindlichen Willensbildung berufenen Personen (d. h. die politische Gemeinde) aus denjenigen Gemeindebewohnern (= Gemeindeangehörigen), welche das hierzu vorgeschriebene Alter erreicht und seit einer gewissen Zeit ihren Wohnsitz in der Gemeinde inne haben. Die politische Gemeinde ist somit lediglich ein engerer Kreis innerhalb der Einwohnergemeinde.

Das Heimatrecht, d. h. das Recht auf Unterstützung im Falle der Hilfsbedürftigkeit und auf jederzeitige Niederlassung in der Gemeinde, ist im älteren badischen Gemeinderecht ein Ausfluß des Bürgerrechts, d. h. der Zugehörigkeit zur Bürgergemeinde, gewesen. Erst die Gemeindeordnung von 1831 hat in dem Bestreben, möglichst allen badischen Staatsangehörigen eine Heimat in einer badischen Gemeinde zu verschaffen, auch einer Gruppe von nicht bürgerberechtigten Gemeindebewohnern, nämlich den sogen. Einsassen, Heimatrechte verliehen. Mit der Einführung des Unterstützungswohnsitzes in Ba-

den im Jahre 1870 wird der Unterstützungsanspruch nur noch von einer bestimmten Wohnsitzdauer in einer Gemeinde abhängig gemacht und die Reichsverordnung vom 13. Februar 1924 hat mit der Anordnung der Unterstützung durch den Ort des vorläufigen bzw. gewöhnlichen Aufenthalts den Fürsorgeanspruch von dem Vorhandensein verbandsrechtlicher Beziehungen zur Unterstützungsgemeinde grundsätzlich unabhängig gemacht. Der gewöhnliche Aufenthalt wird zwar vielfach der Ort sein, wo der Hilfsbedürftige dauernd wohnt und infolgedessen Gemeindeangehöriger ist. Die Unterstützung ist aber keine Rechtsfolge dieser letzteren Eigenschaft.

Ein Ueberbleibsel der ehemaligen Verbindung von Bürgerrecht und Heimatrecht besteht in Baden heute noch insofern, als ein Hilfsbedürftiger in der Gemeinde, wo er das angeborene oder durch Aufnahme erlangte Bürgerrecht besitzt, nie abgewiesen werden darf.

Die Ausmärker und die Ehrenbürger als solche sind nach badischem Recht nie Gemeindeangehörige im Rechtssinne gewesen.

Die durch die nationale Revolution bedingte Umwälzung unseres gesamten Rechtslebens wird auch auf dem Gebiete des Gemeinderechts tiefgreifende Aenderungen mit sich bringen. Ueber die Neugestaltung unseres künftigen Gemeindeverfassungsrechts kann zur Stunde jedoch noch nichts Endgültiges gesagt werden; die Dinge sind noch zu sehr in der Entwicklung begriffen. In einer Reihe von Punkten läßt sich aber die künftige Neugestaltung schon ziemlich klar sehen. So werden z. B. die politischen Gemeinderechte gegenüber früher ein wesentlich anderes Gesicht erhalten. Es sei nur daran erinnert, daß die Durchsetzung des Führerprinzips eine Reihe von ausgesprochen demokratisch-parlamentarischen Einrichtungen wie Bürgerausschüsse etc. illusorisch gemacht hat. Soweit dem Gemeindevorsteher beratende Organe (wie Gemeinderäte u. s. f.) zur Seite stehen, wird deren Zusammensetzung wohl nach ständischen Gesichtspunkten erfolgen. Für Gemeindewahlen in dem früheren Sinne bleibt jedenfalls kein Raum mehr übrig. Ob die politischen Rechte der Gemeindeangehörigen auch künftighin grundsätzlich gleich bleiben, oder ob sie im Hinblick auf den wieder zu Ehren gekommenen Grundsatz: „Suum cuique, einem jeden das Seine“ (nicht: „jedem das Gleiche“) nicht abgestuft werden nach Leistungsfähigkeit und Verantwortungslast ihres persönlichen Trägers, wird ebenfalls abzuwarten sein. Schließlich muß überhaupt gefragt werden, ob die Entwicklung der eben angedeuteten Gesichtspunkte nicht zwangsläufig dazu führen wird, die Gemeindeangehörigkeit als solche auf anderen Grundlagen als denen der Einwohnergemeinde aufzubauen. Richtungweisend ist in dieser Beziehung wohl das neue Preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933. Das Gesetz macht einen Unterschied zwischen Einwohnern und Bürgern. Die Bürger werden in einer Bürgerrolle eingetragen und müssen ihre Kraft jederzeit ehrenamtlich

in den Dienst der Gemeinde stellen. Einwohner einer Gemeinde ist, wer in ihr nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs seinen Wohnsitz hat, Bürger dagegen jeder reichsdeutsche Einwohner, der über 25 Jahre alt ist und seit dem 1. Juli 1933 in der Gemeinde ununterbrochen wohnt. Wer später zugezogen ist, erwirbt das Bürgerrecht erst nach einjährigem Wohnsitz. Bürger sind außerdem ohne Rücksicht auf die Dauer des Wohnsitzes aktive Reichs- und Staatsbeamte im Falle ihrer Versetzung, die Hauptbeamten der Gemeinden, sowie die obersten örtlichen Leiter der NSDAP. und die rangältesten Führer der Sturmabteilungen und Schutzstaffeln.

Mit der Andeutung dieser Zukunftsperspektiven mag die vorliegende Untersuchung abgeschlossen werden.

Nachtrag:

Während der Drucklegung dieser Arbeit ist die oben angedeutete preußische Gemeindegesetzgebung bereits wieder überholt bzw. weitergebildet worden durch die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. S. 49 ff.). Auch die Deutsche Gemeindeordnung behält hinsichtlich der Gemeindeangehörigkeit die Zweiteilung in Einwohner und Bürger bei.

Anhang.

Literatur- und Quellenverzeichnis.

Verzeichnis der benutzten Literatur.

A. Schrifttum.

1. Anschütz, Dr., Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches 14. Auflage, Berlin 1932.
2. Auer, H. H. von: Das Finanzwesen der Stadt Freiburg i. Br. von 1648 bis 1806 (Freiburger Dissertation), Karlsruhe 1910.
3. Bader, Dr., Josef: Geschichte der Stadt Freiburg im Breisgau, Freiburg 1883.
4. Below, Dr., Georg, von: Das ältere deutsche Städtewesen und Bürgertum, 2. Auflage 1906.
5. Bender, Dr., Karl: Art. „Gemeinde in Baden" im Staatslexikon (im Auftrag der Görres-Gesellschaft herausgegeben von Hermann Sacher) 2. Band 5. Auflage, Freiburg 1927).
6. Bergdolt, Dr., W.: Badische Allmenden, Heidelberg 1926.
7. Beyerle, Dr., Konr.: Grundeigentumsverhältnisse und Bürgerrecht im mittelalterlichen Konstanz Band I (Das Salmannenrecht) 1900.
8. Bluntschli, Dr.: Allgemeines Statsrecht, 2. Auflage, II. Bd., München 1857.
9. „ Art. „Bürgerstand" in Bluntschli's Staatswörterbuch (in drei Bänden bearbeitet und herausgegeben von Dr. Löning). Erster Band, Zürich 1869.
10. Brunner, Dr., H.-von Schwerin: Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte, 8. Auflage, München und Leipzig 1930.
11. Christ, A.: Das Badische Gemeindegesetz, 3. Auflage, Karlsruhe 1865.
12. Dittrich: Art. „Realgemeinde" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband 3, Jena 1924.

13. Elster, Dr., Alexander: Art. „Allmende“ im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Band 1, Berlin und Leipzig 1926.

14. Flamm, Hermann: Der wirtschaftliche Niedergang von Freiburg i. Br. und die Lage des städtischen Grundeigentums im 14. und 15. Jahrhundert. (Freiburger Diss.) Karlsruhe 1905.

15. Fleiner, Dr., Fritz: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen 1928.

16. Fröhlich, Dr., Friedrich: Die badischen Gemeindegesetze, 2. Aufl., Karlsruhe 1861.

17. Gierke, Dr., Otto, von: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft, Berlin 1869/1913.

18. „ Deutsches Privatrecht, Band I, Leipzig 1895.

19. Gründert, Dr., E.: Kommentar zur badischen Gemeindeordnung, 4. Aufl., Mannheim, Berlin, Leipzig 1927.

20. Hübner, Dr., Rud.: Grundzüge des deutschen Privatrechts, 5. Auflage, Leipzig 1930.

21. Hue de Grais-Peters: Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 25. Auflage, Berlin 1930.

22. Jellinek, Dr., Walter: Verwaltungsrecht, Berlin 1932.

23. Landzettel: Art. „Forensen, Ausmärker, Flurgenossen“ im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband 1, 1927.

24. Löning: Art. „Gemeinde“ in Bluntschli's Staatswörterbuch, Erster Band 1869.

25. „ Art. „Armenwesen“ in Bluntschli's Staatswörterbuch, Erster Band 1869.

26. Markull: Art. „Forensalbeteiligung“ im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften Ergänzungsband 1 (1927).

27. Maurer, G. L., von: Geschichte der Städteverfassung in Deutschland, 4 Bände 1869—1871.

28. „ Einleitung in die Geschichte der Mark-, Hof-, Dorf- und Stadtverfassung (1854).

29. Mayer, Dr., Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, München und Leipzig 1914/1917.

30. Merk, Dr., Walter: Badisches Gemarkungsrecht, Karlsruhe 1918.

31. Mittermaier, K. J.: Art. „Gemeinde“ im Staatslexikon von v. Rotteck und Welcker, Band 6 (1862).

32. „ Art. „Bürgerrecht“ im Staatslexikon von Rotteck und Welcker, Band 3.

33. Preuß, Hugo: Art. „Gemeinde“ im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband 2, Jena 1922.

34. Rau, Dr., K. H.: Lehrbuch der politischen Oekonomie, Zweiter Band: Grundzüge der Volkswirtschaftspolitik, Zweite Abteilung, 5. Auflage, Heidelberg 1863.

35. Riß, Franz: Art. „Armenfürsorge" im Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, erster Band, 5. Auflage, Freiburg 1926.

36. Rosin, Dr., H.: Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, Freiburg i. Br. 1886.

37. Rotteck, Dr., K., von: Art. „Gemeinde" in: Das Staatslexikon, Enzyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, herausgegeben von Karl von Rotteck und Karl Welcker, 3. Auflage, Band 6.

38. Schreiber, Dr., H.: Geschichte der Stadt Freiburg im Breisgau, Freiburg 1857/58.

39. Schröder, Dr., Richard: Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte, 6. verbesserte Auflage, fortgeführt von Freih. von Künßberg, Leipzig 1919.

40. Schwerin, Dr., Cl., Freih., von: Grundzüge des deutschen Privatrechts, 2. Auflage, Berlin und Leipzig 1928.

41. Stier-Somlo, Dr., Fritz: Art. „Bürger, Bürgerrecht" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Band 1, Berlin und Leipzig 1926.

42. „ Art. „Gemeinde, Gemeindeverband" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Band 2, Berlin und Leipzig 1927.

43. Seydel, Max: Bayerisches Staatsrecht, dritter Band, Freiburg 1888.

44. Stier-Somlo, Dr., Fritz: Art. „Forensen" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Band 2, Berlin und Leipzig 1927.

45. Strutz: Art. „Forensalbesteuerung" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Band 2.

46. Walz, Dr., E.: Das Badische Gemeinderecht, Heidelberg 1914.

47. „ Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden (in der Sammlung: Das öffentliche Recht der Gegenwart, herausg. von Jellinek, Laband und Piloty, Band 5), Tübingen 1909.

48. Walz, Ernst: Bürgerrecht und Bürgernutzen im badischen Recht, Heidelberg 1930.

49. Wielandt, Dr., Friedrich: Die Badischen Gesetze vom 4. Oktober 1862 über Niederlassung und Aufenthalt etc. Karlsruhe 1863.

50. Wielandt, Handbuch des Badischen Gemeinderechts.
Band 1: Die Gemeindegesetzgebung im engeren Sinne, 2. Auflage, Heidelberg 1883.

Band 2: Die deutsche Reichsgesetzgebung über die Freizügigkeit und den Unterstützungswohnsitz im Zusammenhang mit der badischen Landesgesetzgebung über das Aufenthaltsrecht und die öffentliche Armenpflege, 2. Auflage, Heidelberg 1889.

B. Quellensammlungen und Zeitschriften.

51. Keutgen, F.: Urkunden zur Städtischen Verfassungsgeschichte, Berlin 1899.
52. Mors, J. B.: Alphabetisches Repertorium über sämtliche Großherzoglich Badische ältere und neuere Gesetze und Landes- auch Provinzialverordnungen vom Jahre 1710 bis 1810, 2 Bände, Freiburg 1811.
53. Gerstlacher: Sammlung aller Baden-Durchlach'schen Anstalten und Verordnungen, 3 Bände, Karlsruhe 1773/74.
54. Hofraths-Instructionen für die Badische Markgrafschaft Baden, Neue Auflage, Karlsruhe 1805.
55. Das vom Jahre 1803 an erscheinende „Regierungs-Blatt“ (von 1803—1806 als Kur-Badisches Regierungs-Blatt), an dessen Stelle seit dem 1. Januar 1869 Gesetz- und Verordnungsblatt.
56. Oberrheinische Stadtrechte, herausgegeben von der Badischen Historischen Kommission, Zweite Abteilung: Schwäbische Rechte, Drittes Heft: Neuenburg am Rhein, bearbeitet von Walter Merk, Heidelberg 1913.
57. Bibliographie der badischen Geschichte, bearbeitet im Auftrage der Badischen Historischen Kommission von Dr. Friedrich Lautenschlager, Karlsruhe 1933.
58. Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege in Baden, unter Mitwirkung der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs, herausgegeben von Präsident des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Karl Schneider.
59. Die Gemeinde, Zeitschrift für das Verwaltungs- und Rechnungswesen der badischen Gemeinden, Sparkassen, Stiftungen und sozialen Versicherungen.
60. Zeitschrift für Geschichte des Oberrheins; Verlag Braun in Karlsruhe.
61. Allgemeine politische Annalen, in Verbindung mit einer Gesellschaft von Gelehrten herausgegeben von Friedrich Murhard, Stuttgart und Tübingen 1821 ff.
62. Allgemeine politische Annalen, Neueste Folge, herausgegeben von Karl von Rotteck, München, Stuttgart und Tübingen (Cotta) 1830 ff.

Lebenslauf.

Am 10. November 1906 wurde ich in Oberkirch (Baden) als Sohn des Stadtbaumeisters Josef Welle und seiner Ehefrau Maria geb. Vogel geboren. Ich besuchte daselbst die Volksschule (1913—1916) und die Realschule (1916—1919), um dann in das Bertholds-Gymnasium in Freiburg im Breisgau einzutreten, das ich zu Ostern 1925 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Ich widmete mich zunächst 5 Semester dem Studium der Theologie und Philosophie an der Universität Freiburg und studierte im Anschluß daran an den Universitäten Freiburg und Heidelberg Rechtswissenschaft. Im Herbst 1931 bestand ich in Karlsruhe die erste juristische Staatsprüfung. Zur Zeit leiste ich meinen Vorbereitungsdienst beim Notariat Oberkirch ab.